

Introducción

"Cuando algo es necesario e imposible,
hay que cambiar las reglas del juego"

Ibáñez, "El recuerdo del sujeto",1991 de la presentación de Mario Testa
sobre el libro de Gastao W. De S. Campos, Gestión en Salud

Curso de Gestion en Servicios de Salud

EDITOR RESPONSABLE

Patricio Simeoni
Medico Generalista

COMITE EDITOR

Mariela Alacrcon
Lic. Psicopedagogia
Jose Ali Brouchoud
Medico Generalista
Dario Montenegro
Medico Generalista
Gonzalo Soria
Medico Generalista
Leonardo Sigal
Medico Generalista

ASESOR VITALICIO
Arturo Serrano
Medico Generalista

CopyRight 2003
ASOCIACION SANTAFESINA DE MEDICINA GENERAL Y FAMILIAR

asmgyf@hispavista.com
simeonip@hotmail.com

Arte de Tapa, Diseño Grafico, Compilacion y Procesamiento de Textos
PATRICIO SIMEONI

Hoy en el marco de la globalización, de la extensión de ajustes económicos regresivos, incremento de la pobreza y de las brechas entre quienes más y quienes menos poseen, los renovados esfuerzos por generar condiciones para el efectivo ejercicio del derecho a la salud obligan a incluir herramientas que permitan involucrar nuevos actores, establecer alianzas y compromisos que organicen un movimiento en pos de esta valorada meta social.

En este contexto, la planificación estratégica tiene bastante que aportar, ya que justamente cuando los objetivos que se plantean no son viables pero su concreción es no solo necesaria sino un imperativo ético, resulta importante contar con dispositivos que contribuyan a construir viabilidad. Este es el espacio que las nuevas propuestas de planificación han intentado ocupar.

El punto de vista adoptado es el de una planificación realizada a partir de la Administración Pública o de ONGs no lucrativas: de este modo se acepta que no se trata de realizar una actividad que tenga como fin aumentar el margen de lucro de uno o mas inversores privados, se trata de aceptar el desafío de generar más y mejores condiciones de salud para la población a la que está dirigida la acción de dicho sistema.

El sector salud se enfrenta hoy una de sus transformaciones más riesgosas: la de reformarse a si mismo saliendo de una posición defensiva y la de generar condiciones para un efectivo ejercicio del derecho a la salud de toda la población. Esto ocurre en el contexto de políticas y propuestas internacionales que tienden al debilitamiento del rol del Estado-nación y al desmontaje conceptual e ideológico del modelo de Estado de Bienestar.

Sin embargo, esta transición hegemonizada por una perspectiva neoliberal está perdiendo energía y generando las bases para la construcción de un estado social que sobre un nuevo equilibrio entre sociedad civil y estado retome los esfuerzos por la equidad y la integración de nuestras fragmentadas sociedades.

La experiencia indica que cuando desde distintas instancias un conjunto de actores deciden asumir un rol protagónico y desencadenar procesos convocantes con una direccionalidad bien definida, más aún si se trata de mecanismos contraculturales, requieren del aporte de una perspectiva estratégica que contribuya a analizar los diferentes frentes y opere simultáneamente como un factor de cohesión interna.

Las grandes organizaciones que han enfrentado ambientes turbulentos, fragmentados, complejos, de alta incertidumbre y la necesidades de fuertes transformaciones internas con diferentes matices, han utilizado en sus distintas variantes mecanismos de planificación estratégica.

Estos enfoques de planificación y gestión pueden resultar utiles en las mas diversas organizaciones de salud, los instrumentos deben ser abiertos y flexibles para que sometidos a la validación práctica experimenten su propia reformulación y para que su instalación, difusión, aplicación y revisión dependan fundamentalmente de la formación continua de personas capaces de dinamizar estos procesos.

Respecto a las formas de construcción de ciudadanía llaman la atención dos requisitos que deben converger: una estructura de derechos por un lado y sujetos concretos que con su accionar los puedan garantizar por el otro. Es en esta segunda dimensión donde la planificación estratégica se puede insertar, reforzando actores existentes o contribuyendo a la constitución de nuevos actores.

Esta reflexión resulta muy interesante cuando hablamos del derecho a la salud ya que aquí podemos percibir aún en las sociedades mas avanzadas la dificultad de constituir actores sociales concretos que le den sustento a una legislación que con frecuencia queda como letra muerta o bases declamativas.

La democratización del sector supone una tarea política y cultural de largo aliento y, aún cuando reconozcamos que es un sector que ha resistido las reformas regresivas que se han intentado en los últimos años, los trabajadores de salud no hemos encontrado la forma de protagonizar y conducir activamente los procesos de cambio y sobre todo debemos superar enormes dificultades y reticencias para abrir espacios de participación y encontrar formas concretas de incluir a la población como un sujeto activo del campo.

Así la tarea que se revela como la mas significativa puede verse reforzada por los diferentes dispositivos teóricos y metodológicos que la reflexión y la aplicación del pensamiento estratégico van generando, contribuyendo al efectivo ejercicio del derecho a la salud y a la democratización del sector, objetivos que la misma planificación estratégica en salud -al menos desde su vertiente latinoamericana- planteó desde su inicio.

Respecto a las formas de construcción de ciudadanía llaman la atención dos requisitos que deben converger: Una estructura de derechos por un lado y sujetos concretos que con su accionar los puedan garantizar por el otro. Es en esta segunda dimensión donde la planificación estratégica puede insertarse, reforzando actores existentes o contribuyendo a la constitución de nuevos actores.

La visión

Para alcanzar postulados y realidades, como las expresadas en el modulo 1, son necesarios profundos cambios en la forma de entender la realidad, conceptualizarla y operar en consecuencia. Ya sea en forma conciente o no, todos poseemos una forma de entender la problemática de la salud y su abordaje –y nuestra conducta– se halla determinada por esa “ideología” o sistema de ideas que traduce algún tipo de visión de cómo es el mundo en que vivimos.

Este “entender” -que en términos de producción de información y por ende de un recurso de poder para el que lo maneja- debería ser un proceso consciente y abarcativo, en el que se explicitara alguna idea general o marco teórico de la

salud, debería ser objeto de preocupación y ocupación activa por parte de los trabajadores de la salud, para posicionarse y entender las problemáticas cotidianas y las de largo plazo con un sentido crítico.

De alguna forma hablar de todo esto y estudiarlo, nos ha obligado a cruzar la información mas técnica con el área de los valores y su consecuencia directa : la de los derechos y obligaciones, de los individuos, sistemas, estados, etc ; y desde allí puede entenderse en profundidad la intención de este curso y la praxis que intentamos generar en nuestra actividad sanitaria .

El lugar que ocupamos, desde la realidades sanitarias que nos toque hoy, nos obliga a repensar nuestro lugar , entendiéndose este como nuestro espacio para la toma de decisiones; es desde este "microespacio de poder" desde donde estamos convencidos surgirán múltiples oportunidades de generar formas diferentes de actuar.

El Análisis

El lugar que ocupamos, desde la realidades sanitarias que nos toque hoy, de los centros de salud, hospitales, puestos de gestión, etc, nos obliga a repensar nuestro Lugar —con mayúsculas—, entendiéndose este como nuestro espacio para la toma de decisiones (verdadero uso del poder) sean estas posibilidades modestas o no, seguramente involucrarán equipos de salud, compañeros de trabajo, organización del mismo, actividades con las personas con las que nos toque interactuar; es desde este "microespacio de poder" desde donde estamos convencidos surgirán múltiples oportunidades de generar formas diferentes de actuar.

"Bajo la realidad masiva de los poderes y las instituciones y sin hacerse ilusiones sobre su funcionamiento, se vislumbra siempre un movimiento browniano de microrresistencias, las cuales fundan a su vez microlibertades ; movilizan recursos insospechados, ocultos en la gente ordinaria, y con esto desplazan las fronteras verdaderas de la influencia de los poderes sobre la multitud anónima" ... "esta inversión y subversión por parte de los mas débiles, se hace evidente en el caso de los indios de América latina, sometidos a una cristianización forzosa por el colonizador español. En realidad ellos metaforizaban el orden dominante al hacer funcionar sus leyes y sus representaciones bajo otro registro, en el marco de su propia tradición" ***(Michael de Certau. La Invención de lo Cotidiano.)***

Se entiende al ***empoderamiento*** como un proceso de acción social que promueve la participación de la gente, las organizaciones y las comunidades hacia la meta de incrementar el control individual y comunitario, lograr eficacia política, mejorar la calidad de vida comunitaria y justicia social" como proceso y propuesta hacia "dentro"de los equipos y el sistema, reconociéndonos -aunque el termino parezca exagerado- "excluidos" de la toma de decisiones, debiendo repensar nuestro lugar, nuestras capacidades y nuestras potencias. (**Wallerstein 1992**),

Asistimos, a múltiples ejemplos, en los que compañeros, trabajadores de la salud han generado cambios profundos en sus lugares de trabajo, -dejando de lado el espejismo tantas veces esgrimido de la "falta de recursos humanos y materiales"-, en los que se observa con mas agudeza que nunca la dicotomía entre los enunciados de los niveles gerenciales que desde la teoría "promueven" estos cambios, pero que en la realidad no brindan las mínimas condiciones para su realización y por otro lado las enormes potencialidades que se están desplegando desde lugares tan pequeños como los centros de salud, espacios físico-conceptuales emblemáticos para nosotros, por sus características dentro del sistema.

Pero que es "eso" que hace que las personas "ven " como diferente, en estos lugares y que han generado adhesiones de gran intensidad a lo hora de defenderlos y construirlos, (piénsese solamente en la gran cantidad de centros que han sido remodelados . ampliados, por la gente que los utiliza, como metáfora de lo que se quiere y de lo que esta abandonado por el sistema) la auto-respon-

sabilidad en los cuidados de las comunidades, que estos lugares han generado y no pocas veces han sido arrastrados por la comunidad misma, en un proceso de dialogo permanente con ese sector del sistema que se presenta sin las clásicas barreras que la conceptualización de la salud y la enfermedad y las instituciones suelen generar; de alguna forma los equipos, los trabajadores de la salud han sabido colocarse en un lugar de dialogo, privilegiando aspectos relacionales mas que técnicos en la practica cotidiana. Existen ejemplos concretos de cambio en nuestro país, múltiples, algunos mas extensos y con mas tiempo que otros, los que día a día van creciendo y sumándose

Que estos espacios aparezcan como lugares de gran movilidad y producción de cambios, contrasta con el aspecto que uno observa, cuando accede a trabajar en ellos y aquí utilizare como imagen el aspecto que tienen comúnmente los consultorios de los centros de salud: porque (y aquí hago específicamente alusión al grupo medico) los consultorios de los centros de salud, están “despojados” de los clásicos arreglos y comodidades que uno puede observar en los consultorios de esos mismos médicos en otros ámbitos?, y porque nunca hemos observado, salvo honrosas excepciones (que las debe haber) los títulos habilitantes y certificados de cursos, puesto en sus paredes (mas allá de la importancia que esto pueda tener) etc, ? será porque no se considera que esto lugares merezcan nuestro tiempo y dedicación, y porque no nos quedamos lo suficiente como para volverlos “ nuestros” con todo lo que eso significa?

Si son una realidad todos estos callejones sin salida: ¿ Alguien todavía podrá creer en la posibilidad de cambios, de reformas o de revoluciones con un sentido humano y democrático?

La Propuesta

Es desde esta realidad sanitaria actual que queremos plantear esta propuesta como un DESAFIO a la imaginación y los deseos de cambio de todos, para generar un sistema y una vivencia de la salud, mas armónica y equitativa.

Siguiendo a Gastao. S Campos:

> *¿ El hombre murió?*
>
> *¿ La humanidad esta siendo aprisionada por los medios de comunicación de masa, por el mercado, por el poder, perdiendo en consecuencia toda su capacidad de iniciativa?*
>
> *¿Estará el orden social congelado en los próximos mil años?*
>
> *¿Ningún servicio publico lograría llegar a funcionar con eficiencia o equidad?*
>
> *¿Todos los movimientos populares y entidades sindicales estarán condenados a la prisión del corporativismo y a una parálisis como consecuencia de la burocratización?*

En principio aún se podría preguntar: Si son una realidad todos estos callejones sin salida, alguien todavía ¿Podrá creer en la posibilidad de cambios, de reformas o de revoluciones con un sentido humano y democrático?

Nos sentimos tan amargados y pesimistas que, de improviso tenemos tendencia a responder a estas preguntas con cierto viejo cinismo ya bastante ridiculizado por el humorista Henfil: “No se nada, solo se que tengo que sobrevivir”-ironizaba el, criticando la adhesión acrítica a la dictadura de los militares brasileros.

Por lo tanto, en proximidad del año 2000. mas que nuca, tenemos la necesidad de meternos en una tarea filosófica, teórica e innovadora de cómo recuperar la voluntad de los individuos, grupos o colectividades, de la manera de componer una masa critica apta para construir proyectos nuevos. Proyectos alternativos y críticos a las tres modalidades del discurso dominante de la actualidad: la del sentido común siempre amoldado; la del nihilismo desesperado y a la confusión neoliberal.

tenemos la necesidad de meternos en una tarea filosófica, teórica e innovadora de recuperar la voluntad de los individuos, grupos o colectividades, de manera de componer una masa critica apta para construir proyectos nuevos. Proyectos alternativos y críticos a las tres modalidades del discurso dominante de la actualidad: la del sentido común siempre amoldado; la del nihilismo desesperado y a la confusión neoliberal.

Sin embargo, las cosas y las personas son resistentes a los cambios. No obstante, es la historia la que nos lo confirma, los cambios ocurren.

Aprendemos que el acontecer de grandes transformaciones depende siempre de por lo menos dos elementos: del deseo y la voluntad sin esperanza de alterar el status quo, por consiguiente de una dimensión subjetiva. Por lo tanto, es también del dominio de cierta ciencia, de un proyecto conscientemente construido, de una vertiente que esta en forma inapelable vinculada al ejercicio de la razon.

El cambio resulta, por lo tanto de la combinación de una racionalidad fría –el calculo político- con una sin razón loca de los que no se conforman con la racionalidad de los poderosos, siempre fuerte o suficiente parta justificar las mil y una formas del status quo.

Hace muchos siglos que la humanidad viene trabajando penosamente “ciencias” del cambio. Se puede recordar, entre otros, los saberes acumulados por la filosofía, psicoanálisis, análisis institucional y principalmente, por la política. En estas fuentes existen enseñanzas de gran riqueza; el mayor problema de la actualidad es que nos dejamos abatir por las experiencias del pasado ya que no esperamos mucho del futuro. Hay una crisis de la voluntad estimulando la cronificación de las crisis de los saberes. No sabemos mas como hacer o que es lo que queremos, ni si queremos lo mismo que suponemos.

Entre otros puntos me gustaría retomar una noción de la vieja dialéctica, la que parece ser ignorada por la mayoría de los movimientos sociales. Me refiero a la antigua idea ya sabida que por un lado, las cosas, o las estructuras, determinan la vida de las personas, por otro lado son estas mismas personas las que construyen las cosas, las normas, y las estructuras.

Es decir, cualquier proyecto de cambio debiera, al mismo tiempo, apostar tanto al cambio de las personas, de sus valores, de su cultura o ideología, así como en reformar a las instituciones sociales. Dicho de otra manera, tenemos que movilizar, en forma simultanea a las personas, con las estructuras y con las relaciones que se establecen entre ellas”

Aprendemos que el acontecer de grandes transformaciones depende siempre de por lo menos dos elementos: del deseo y la voluntad sin esperanza de alterar el status quo, por consiguiente de una dimensión subjetiva. Por lo tanto, es también del dominio de cierta ciencia, de un proyecto conscientemente construido, de una vertiente que esta en forma inapelable vinculada al ejercicio de la razon.

El cambio resulta, por lo tanto de la combinación de una racionalidad fría –el calculo político- con una sin razón loca de los que no se conforman con la racionalidad de los poderosos, siempre fuerte o suficiente parta justificar las mil y una formas del status quo.

Pero a los desafíos hay que enfrentarlos con algo mas que decisión por lo que la utilización de herramientas, como las propuestas en este modulo se vuelven imprescindibles

La determinación de rumbos de acción, la toma adecuada de decisiones, el reconocimiento de nuestras verdaderas posibilidades, la programación de actividades, necesitan de un sostén teórico y practico mínimo, por lo que abordar la planificación y sus diferentes conceptos, conocer la realidad e interpretarla, y manejar los procedimientos adecuados nos permitirá darle soporte a nuestras ideas, valores e intenciones.

ESQUEMA DE CONTENIDOS

Capítulo 1

GENERALIDADES: DEFINICIONES Y CONCEPTOS SOBRE PLANIFICACION ESTRATEGICA

1. Conceptos básicos.
2. Nociones Generales, Racionalidad y Niveles operacionales.
3. Plan y Estrategia: Origen y Significado de los conceptos.
4. Enfoques en Planificación Estratégica.
5. Planificación Estratégica en Salud: Acompañando la democratización de un sector en crisis

Capítulo 2

ENFOQUES METODOLÓGICOS EN PLANIFICACION ESTRATEGICA

1. Construyendo Metodologias Abiertas
2. La Planificacion Estrategica en Salud
3. La Planificación Estratégica en la Administración Pública.
4. La toma de decisiones políticas
5. La estructura y el diseño organizacional
6. Plan Estratégico: Orientaciones Metodológicas

MODULO 2: Planificación Estratégica

Capitulo

1



Generalidades:

Definiciones y Conceptos



Asociacion Santafesina de Medicina General y Familiar



Conceptos Básicos en Planificación Estratégica.

*EXTRACTO DEL TEXTO: **"Planificacion en Salud, Nuevos Ropajes para viejas ideas",** de Adolfo Chorny. Cuadernos Médicos Sociales, 1998;73:23-44*

CONTENIDOS

Sería una buena costumbre, cuando se comienza a presentar un tema donde lo subjetivo juega un papel preponderante, que el autor hiciera una referencia a cual es su entendimiento particular de los conceptos que va a utilizar, de manera que a partir de ahí sea posible minimizar los malos entendidos o falsos acuerdos que se puedan originar en la comprensión particular del lector, de los términos utilizados por el autor; ya que uno es responsable por lo que dice o escribe y no por lo que los otros escuchan o interpretan cuando leen.

Con el propósito de cumplir con lo que pensamos que podría ser una buena práctica, vamos a comenzar por dejar explícito que para nosotros (pero no sólo para nosotros) el propósito de la planificación en salud es la salud. En consecuencia, éste debe ser también el punto de partida del proceso de planificación, no importa si lo que se busca es planificar servicios de salud, programas de prevención o promoción de salud para grupos de población de riesgo o cualquier otra cosa que tenga que ver con el logro de la salud.

Hecha esa declaración de principios pasemos a precisar que vamos a entender por planificación en salud.

Es algo habitualmente aceptado que la planificación esta referida al futuro. Planificar consiste. básicamente, en decidir con anterioridad que hacer para cambiar condiciones insatisfactorias en el presente, o evitar que condiciones actualmente consideradas como adecuadas se deterioren en futuro.

Planificar consiste, principalmente. en identificar problemas (actuales y futuros) y prioridades de intervención, para implementar soluciones: determinar si estas están dentro de la capacidad de acción de quien planifica; identificar los factores que determinan el estado de cosas considerado insatisfactorio; establecer los cursos de acción que pueden ser seguidos para solucionar los problemas; determinar quienes serán responsables de la ejecución de dichas acciones, y definir los procedimientos de evaluación ex-ante y ex-post que permitirán monitorear si el curso de acción seguido es el adecuado para los fines perseguidos y si los resultados obtenidos están dentro de lo esperado.

Para dar cuenta de la planificación en el día a día fueron elaborados numerosos modelos, métodos y procedimientos que varían desde aquellos que persiguen la simple proyección de tendencias o la extrapolación de la situación observada para un futuro, hasta modelos complejos que proponen, con fundamento en diferentes marcos teóricos y

"... el propósito de la planificación en salud es la salud ... éste debe ser también el punto de partida del proceso de planificación, no importa si lo que se busca es planificar servicios de salud, programas de prevención o promoción de salud para grupos de población de riesgo o cualquier otra cosa que tenga que ver con el logro de la salud ..."

... Planificar consiste básicamente, en decidir con anterioridad que hacer para cambiar condiciones insatisfactorias en el presente, o evitar que condiciones actualmente consideradas como adecuadas se deterioren en futuro.

Para esto propone:

- *Identificar problemas (actuales y futuros) y prioridades de intervención, para implementar soluciones*
- *Determinar si estas están dentro de la capacidad de acción de quien planifica*
- *Identificar los factores que determinan el estado de cosas considerado insatisfactorio*
- *Establecer los cursos de acción que pueden ser seguidos para solucionar los problemas*
- *Determinar quienes serán responsables de la ejecución de dichas acciones, y*
- *Definir los procedimientos de evaluación ex-ante y ex-post que permitirán monitorear si el curso de acción seguido es el adecuado para los fines perseguidos y si los resultados obtenidos están dentro de lo esperado.*

conceptuales, una visión más elaborada y menos simplista del mundo en general y de la planificación en particular. A algunos de esos modelos nos referiremos mas adelante al tratar de los componentes de la planificación en salud y sus momentos.

Mientras tanto, es oportuno resaltar que la versión simplista de la planificación en salud, además de engañosa, trae en su interior una concepción mecanicista de los fenómenos del mundo real. La proyección de tendencias, o la extrapolación de la situación observada, parten de la suposición, no siempre explicita, de que los factores que actúan en el presente, o actuaron en el pasado próximo, continuarán teniendo efecto en el futuro inmediato. Sin embargo, para que la proyección pueda ser aceptada, se debe suponer que la acción de esos factores tendrá la misma intensidad. o fuerza, que tuvo en el pasado. Pero si es posible tener alguna certeza sobre alguna cosa acerca del futuro de nuestros países ésta es que para mejorar el sistema de salud es necesario cambiar, o sea, es preciso que dejen de estar en vigor muchas de las determinaciones y condiciones que actuaron hasta ahora o, como mínimo. que sus efectos sean diferentes.

En el campo social no existen leyes como las que pueden ser identificadas, por ejemplo. En el terreno de los fenómenos estudiados por la Física. En el ámbito de la sociedad se observan tendencias que pueden ser modificadas y en ese poder reside la posibilidad de transformar una realidad que aparece ante nuestros ojos como insatisfactoria. Podemos afirmar que el conocimiento del pasado es una condición necesaria, pero no suficiente, para actuar sobre el futuro.

Los modelos mas complejos adoptan, sin excepción, un esquemaexplicativo acerca de por que las cosas son como son. En función de esos modelos son hechas las diferentes propuestas metodológicas para la planificación en salud.

Como no podría dejar de ser nosotros también partimos de una comprensión particular del mundo y de las causas que determinan el actual estado de salud de los diferentes grupos sociales que componen las poblaciones de nuestros países, así como cuales serán las características del futuro más probable. Esto define el marco de referencia dentro del cual será desarrollada la propuesta objeto de este trabajo, y que, por consecuencia, delimita sus alcances y limitaciones ya que si el postulado es falso, o no se verifica en la practica, el proceso de planificación basado en el mismo pierde toda validez.

Un escenario para el futuro

Una propuesta en el área de planificación surge, o debería surgir, tomando como marco de referencia una determinada visión de cómo podría ser el mundo. Nuestra visión conjuga dos grandes momentos: la evolución esperada en las relaciones que se establecen en la esfera económico social. y la preponderancia que esperamos que tenga el enfoque de la complejidad como nuevo paradigma de las ciencias.

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICO-SOCIALES

Descripcion

La característica más acentuada del futuro desarrollo de la humanidad es la consolidación de una economía global. producto —entre otros factores— de incesantes avances en el campo de las tecnologías de transportes y de comunicaciones. Con visión y compromisos a escala mundial, las grandes empresas se alejan cada vez mas de los intereses y posiciones de los gobiernos nacionales. los que por su parte se guían por la satisfacción de los intereses locales (nacionales), que expresan los anhelos y las demandas de sus electores. Al mismo tiempo, la creación de bloques regionales (MERCOSUR, NAFTA) aumenta la conexión interna entre las economías participantes.

Sin embargo, la fuerza de cohesión de estos bloques regionales se muestra totalmente impotente para hacer frente a los efectos de las crisis que se originan en otras economías. El efecto global es más poderoso pie el regional. Un ejemplo de esta afirmación es el impacto sobre las economías del MERCOSUR de las sucesivas crisis de las economías de los denominados “Tigres Asiáticos”.

Algo parecido al efecto “mariposa” hace que la caída de la bolsa de Hong Kong (en noviembre del 97) tenga como resultado en el Brasil, medidas económicas destinadas a “enfriar” la economía (léase: disminuir el consumo mediante el aumento de las tasas de interés, aumento de tarifas publicas, aumento de las cuotas del impuesto sobre la renta de las personas, etc.). 0 sea, no importa el estado real de la economía nacional, la corrección busca crear las seguridades necesarias para que el capital especulativo internacional no escape del país (doblando las tasas de interés) aunque el costo sea el desempleo y la disminución del crecimiento económico.

Sin abundar en detalles, ya que no es la propuesta de este artículo discutir los aspectos económicos (aunque los mismos sean fundamentales para

determinar los caminos que podrá o deberá seguir la planificación de salud), puede afirmarse que las reglas del juego económico tienden a ser uniformes en todos los puntos del mundo.

En cuanto se globalizan las reglas económicas, y el mercado parece dictar los destinos de las naciones, no se vislumbra una potencia política, económica o militar hegemónica. Si a esto se suma La falencia de los organismos multinacionales como, por ejemplo, las Naciones Unidas y la OEA, no se observa en el futuro inmediato ningún poder instituido tradicional capaz de diseñar, organizar y hacer cumplir esas reglas.

Los efectos de ésta globalización, sumados a los provocados por la desaparición del polo antagónico del ctipita1ismoe el denominado socialismo real. se hacen sentir. con mayor o menor intensidad, en *casi* todos los países. Esos efectos se manifiestan, en lo que atañe al mercado laboral, en la disminución del contingente de trabajadores regulares (aumento de desempleo y subempleo), aunque los datos oficiales ocultan un gran sector del verdadero desempleo: aquel constituido por los que desistieron de procurar colocación en el mercado laboral.

Aunque dramático, el desempleo no es la única amenaza que pende sobre los trabajadores. La disminución del salario real de aquellos de menor calificación, tal como puede ser observado en algunos países más desarrollados de Europa, y en los Estados Unidos, y la pérdida de ganancias que habían sido incorporadas como salario indirecto, reducen el poder adquisitivo y la protección de los sectores socialmente menos favorecidos. La exclusión social aumenta como consecuencia de las políticas de ajuste estructural, flexibilización laboral y redimensionamiento del Estado, proceso que se viene manifestando, también, en los países de América Latina que adoptaron esas políticas.

Otra consecuencia de las nuevas reglas de la economía es la reducción, y simultáneo empobrecimiento de la clase media. "La era de los aumentos anuales de salario se acabó; La clase media ya no puede esperar patrones de vida mejores en lo que les resta de vida o en la de sus hijos" [Thurow, 1996:34].

El mercado laboral cambió, en cantidad y en calidad. La migración del capital, en busca de lugares donde la retribución de la mano de obra sea menor y esté menos sujeta a condiciones que limiten la explotación de los trabajadores, está redefiniendo el mapa económico del planeta.

Como resultado de estas mudanzas. los Estados recaudan menos tributos sobre los salarios, al paso que los sistemas de previsión social pública están en quiebra o en situación de estarlo, en un futuro no muy lejano. Este panorama se agrade va por el rápido crecimiento de la población de gerontes. Mientras esto sucede, los jóvenes se encuentran con cada vez del más dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, con la consiguiente pérdida de capacitación y disminución de los salarios iniciales. Cual es el impacto esperado de estos procesos sobre el sistema de salud y, como consecuencia, sobre su planificación?

La acentuada segmentación de la sociedad, que está todavía en proceso, debe dar origen a una segmentación semejante de los servicios de salud. Es posible prever tres grandes segmentos de la población consumidora: los ricos, los excluidos y la clase media.

Parece razonable prever que el segmento más rico (estimado en torno al diez por ciento de la población total) continúe incrementando, en términos reales, sus utilidades. A este sector se debe dedicar cada vez más la oferta privada de servicios de salud, con preponderancia de alta tecnología y tratamientos sofisticados y caros. Estos consumidores, tendrán a su disposición una oferta internacional de servicios ofrecidos por empresas de salud, de su mismo país o de varios países, que se asociarán para tales efectos. Es muy probable que la oferta de servicios de salud cosméticos sea complementada con paquetes turísticos, pie contribuirán a alimentar su encanto.

También los planes de cobertura (seguro de salud y similares) deberán diversificar la oferta para el conjunto de la población.

Además de la diferenciación de los planes de seguro para este segmento de la población, se puede esperar que la oferta de servicios cosméticos y esu5ticos (cirugía plástica) sea incrementada, pasando a formar parte, en lo cotidiano, de la cartera de oferta de los servicios de salud destinados a la población mas rica. No se puede dejar de lado el hecho de que la oferta de medicinas alternativas, por tratarse de un consumo diferencial, tiene un encanto especial para esta parcela del mercado, del mismo modo que tomarse una vacaciones en las Islas Caimán, o cenar en *"Au bee fin"* en Paris, de modo que varios tipos de medicinas o pseudo-medicinas, mas o menos esotéricas, podrán formar parte de los servicios de salud ofertados para el consumo de esta población.

En la otra punta del espectro social, los excluidos y los postergados (pobres, minorías étnicas o de otro tipo), que no hayan podido definir un nicho dentro de la estructura social o no representen un grupo de intereses con poder de expresión, deberán quedar —principalmente— a cargo del sistema público o de grupos e filantrópicos o de beneficencia. Es previsible una focalización de la oferta para los segmentos de la población marginados y excluidos. Los procedimientos privilegiados deberán ser los de bajo costo, con énfasis en la atención primaria y de emergencias provocadas por accidentes y violencia. Es posible que el sistema focalizado sea de bajo nivel y de resolución para los problemas crónicos y degenerativos que se pueden esperar en función del envejecimiento de la población. Se puede inferir también que, si las actuales tendencias se mantienen, la inversión en la manutención y en la recuperación de la capacidad operativa de este sector será poca o nula. Por otro lado, el empobrecimiento de la clase media deberá llevar a importantes contingentes de la misma a demandar servicios de este segmento.

Por último, con la clase media perdiendo parte de su poder adquisitivo, deberá disminuir de manera significativa el segmento del mercado de planes de seguros de salud. También, puede esperarse una disminución de buena parte de la demanda de servicios del sector privado con finalidad lucrativa. Es previsible que ‘la demanda de este conjunto de la población se divida en tres grupos: el de la clase media en ascenso (una parcela mínima del conjunto) que deberá incorporase al segmento privado lucrativo del mercado, los “nuevos pobres” (una parcela significativa de la actual clase media integrada, principalmente, por los funcionarios públicos, profesores y operarios calificados de los sectores industriales mecanizados) que deberán sumarse a algunos mercados de oferta de servicios focalizados. Los sobrevivientes de la clase media, posiblemente hagan uso de estrategias de atención que definan una combinación *(mix)* de prestadores en función del problema percibido y sus expectativas de optimización de la relación producto / recursos accesibles.

De tal modo, todos los sectores de servicios podrán ser objeto de la demanda de este segmento, sin que predomine la demanda a ninguno de ellos.

Consecuencias esperables ante este estado de las relaciones económico sociales

Dicho esto, cabe especificar cuales son las consecuencias para la planificación en salud de esta fragmentación de las demandas populares. Teóricamente, en función de los propósitos y objetivos diferenciados de cada segmento del mercado de servicios, deberá haber una modalidad de planificación diferente, las que se sumarian a los correspondientes niveles de regulación federal, estatal y municipal con sus competencias especificas.

Una primera conclusión que podemos obtener a partir de lo anterior es que la planificación no puede tener un alcance universal, quedando su campo definido por el ámbito que domina quien planifica. Un segundo conjunto de conclusiones le atañe a las metas y objetivos perseguidos por la planificación en cada segmento de la oferta.

En el sector que tiene Come clientela potencial la población mis rica. es previsible una planificación atomizada por empresas o grupos, dirigida, principalmente, a la ocupación estratégica de algunos nichos en el mercado de salud, donde quién planifica posea ventajas comparativas. Puede esperarse, también, que el énfasis sea dado a las dimensiones económico-financieras, los análisis costo / beneficio, el dimensionamiento de la escala de producción más adecuada y a otros aspectos cotidianos de las empresas comerciales de cualquier tipo. La salud será vista como un dato, aquello que está por detrás de las diversas demandas de servicios, más que como un objetivo a ser alcanzado. Por último, la planificación de este sector debería guardar un razonable grado de autonomía con relación a la planificación del sistema de salud como un todo, considerando la histórica independencia de las elites con relación a las determinaciones que afectan al ciudadano común.

La franja del mercado de servicios de salud orientada para dar respuesta a las demandas de los conjuntos poblacionales excluidos o marginados, y las originadas en los contingentes de pobres y nuevos pobres, estará bajo la responsabilidad del sector público.En este caso la planificación se realizará en diferentes ámbitos y, en consecuencia, con diferentes miras. A estos diversos tipos de planificación nos referiremos más adelante al tratar las esferas: estratégica; táctica y operacional de la planificación.

EPISTEMOLOGIA DE LA COMPLEJIDAD

En lo que respecta al otro gran tema que integra nuestro marco de referencia, la epistemología de la complejidad, es suficiente, por ahora, establecer que se trata de un abordaje que a partir de las ciencias física y química introduce novedades en los paradigmas del saber científico, colocando sobre nuevas bases no sólo el conocimiento de

las ciencias físicas y naturales. Va más allá y establece un puente que permite aproximar dichos campos a los métodos y objetos de reflexión de las ciencias humanas.

Aunque el tratamiento de dicho asunto exceda las miras del presente trabajo, entendemos que no podemos dejar de mencionar su existencia, ya que el nuevo paradigma en gestación tendrá, sin duda, influencia en la forma en que es pensada la planificación en salud: En la década del 70 comenzaron a manifestarse ciertos cambios que presentaron un impacto notable tanto en el campo del conocimiento, en su forma más abstracta (o teórica), cuanto sobre lo cotidiano de grandes contingentes de la población. Este nuevo modo de entender la realidad, así como las alteraciones que se produjeron en las esferas de lo político, lo económico y lo social (en su sentido mas amplio) tuvieron, tienen y tendrán, una enorme influencia en el desarrollo de la planificación en salud y, en particular, en la identificación de sus sujetos.

Este abordaje epistemológico, que abarca desde el campo de las ciencias sociales hasta el de las denominadas ciencias exactas, coloca en jaque los paradigmas del conocimiento de bases newtonianas y abre un nuevo mundo de posibilidades para la comprensión de la realidad que nos rodea.

Desde Newton, y por casi tres siglos. el mundo fue considerado mecánico y preciso [Lewin, 1994:221. Esta visión fue contestada por la acumulación de evidencias de que, lejos de ello. la mayor parte de la naturaleza (incluida en ella las sociedades construidas por los hombres) se conduce de forma no lineal, siendo, en consecuencia, difícil prever su comportamiento. La mayor parte de los sistemas que tienen interés para la vida de los seres humanos, o para la comprensión de la naturaleza, son sistemas complejos, no lineales. denominados por algunos autores: *sistemas dinámicos.*

Un sistema dinámico es aquel que frente a pequeños estímulos responde con alteraciones de gran magnitud e imprevisibles a partir de las condiciones iniciales. Como ejemplo de un sistema dinámico dentro del campo de la salud, se puede pensar en la epidemia de cólera en América latina, donde un caso (estímulo despreciable frente a la masa poblacional) tiene un efecto multiplicador que coloca en riesgo el sistema de salud como un todo.

El estudio de este tipo de sistemas comenzó en al ámbito de las ciencias exactas (física, química). En el plano de la reflexión epistemológica (ver, por ejemplo Morin) mostró rápidamente su potencial para la comprensión de numerosos fenómenos que excedían el marco del conocimiento formal. Hoy, el paradigma en ascensión en el campo de la ciencia, es el de la complejidad, inclusive para comprender el mundo macroscópico que nos rodea.

Hace un tiempo que sabemos que en el mundo conviven tanto fenómenos deterministas como aleatorios, siendo que actualmente se acepta que estos últimos son los que predominan o, como mínimo, tienen mayor importancia para la supervivencia del hombre.

Pero qué significa que el mundo es complejo? En primer lugar, que muchos de los procesos fundamentales de la naturaleza son irreversibles y aleatorios [Nicolis/Prigogyne,1994:13]. La inestabilidad juega un papel preponderante, haciendo que pequeñas variaciones en las condiciones iniciales originen grandes variaciones en los estados finales.

Las interrelaciones que ligan entre si a los seres humanos, sus construcciones sociales y la biosfera, son tan complejas que todos los aspectos se influencian en alto grado [Geli-Mann, 1995]. Una consecuencia directa de esto es que los estudios parciales de un sistema complejo no lineal no permiten formarse una idea sobre el comportamiento del todo. Los sistemas sociales son, en su mayor parte, sistemas complejos adaptativos, o sea, sistemas que aprenden y evolucionan como lo hacen los seres vivos.

En esta clase de sistemas se observa que uno de los caminos evolutivos consiste en la creación de un orden global a partir del caos. De este modo, surgen propiedades globales a partir del comportamiento gregario de los individuos [Lewin, 1994:24]. Se puede afirmar que son las condiciones intermediarias entre el orden y el desorden absoluto las que caracterizan al medio ambiente dentro del cual se puede dar la vida. Es mas, la vida solo se puede dar en este medio ambiente [Gell-Mann 1995: 134]

Esas cuestiones son apenas una parte ínfima de las que hoy abordan algunas de las vertientes de la epistemología y de la investigación de la complejidad, que buscan respuestas para temáticas tan diferentes como: el rápido colapso de la URSS; la estabilidad de las antiguas especies y del ecosistema por millones de años, y su transformación en un instante geológico. También indagan sobre la transformación de la “sopa” primordial de aminoácidos y otras moléculas simples en las primeras células vivas. Muchas otras indaga-

"... el punto de vista adoptado es el de una planificación realizada a partir de alguna instancia gubernamental ... de este modo se acepta que no se trata de realizar una actividad que tenga como fin aumentar el margen de lucro de uno o mas inversores privados, se trata de aceptar el desafío de generar más y mejores condiciones de salud para la población a la que está dirigida la acción de dicho sistema ..."

ciones son hechas sobre temas y fenómenos que abarcan un amplio espectro que va desde el campo de la física de las partículas elementales, pasando por la biología y Legando hasta el ámbito de las ciencias humanas (economía, sociología, antropología. etc.).

Todos esos sistemas complejos, ricos en interacciones, dan lugar a procesos adaptativos caracterizados por la autoorganización espontánea, generando sistemas adaptativos que detentan una forma de dinamismo que los torna cualitativamente diferentes de los objetos estáticos. La vida de estos sistemas se desenvuelve al "borde del caos" *(edge of chaos)* [Waldrop, 1992].

Lo anteriormente expuesto no es gratuito, toda vez que el *sistema* de salud, creación humana, es un sistema que puede ser considerado como complejo adaptativo, lo que en parte explica su supervivencia frente a las numerosas tentativas de los planificadores, administradores, políticos (entre otros actores sociales) con más o menos buenas intenciones. que procuraron y procuran moldear el sistema a su imagen y semejanza.

En lo que hace al sujeto que planifica, el reconocimiento de la complejidad del sistema y de su capacidad de auto-organización, nos conduce a postular que el nuevo sujeto de la planificación deberá ser plural y diverso. Así, el papel del planificador será cada vez más el de orientar las decisiones de quienes deciden, en función de distintos escenarios probables y un conocimiento, supuestamente adecuado, de cómo opera el sistema de salud en sus distintas partes componentes y como un todo. Este papel de asesor u orientador, deberá sustituir el que actualmente ejerce el planificador. consistente, en la mayor parte de los casos, en la ejecución ritual de procedimientos surgidos de uno o mas métodos desprovistos de contenidos substanciales.

Los problemas de la planificación en salud

El sujeto que planifica

En el contexto de la planificación en salud se entiende como problema una situación que se aparta negativamente de un estado deseado. De este modo se pueden considerar como problemas, por ejemplo, una tasa de mortalidad infantil que supere los valores esperados en función de los conocimientos disponibles, o el gasto en servicios de salud, la administración de los hospitales públicos y el consumo de drogas.

Pero esos problemas no existen en abstracto ni son universales. La percepción, depende de quien la juzgue, lo que es un problema para unos, es una solución para otros, de allí surge la importancia de identificar quién es el sujeto que planifica, ya que en función de él serán definidas las metas y métodos para alcanzar los propósitos perseguidos. De esta manera es posible detectar una clara diferencia entre lo que sucede en el sector público y cómo se da este proceso en el campo privado.

- **En el sector privado** quien define las metas y la orientación que será perseguida a través de la planificación es el propietario (sea este un individuo, un grupo de inversores u otra empresa), orientado básicamente por la maximización de las ganancia que pueden ser obtenidas. admitidas las restricciones vigentes.
- **El sector público** quien planifica es alguien que lo hace en nombre del "bien público", de ahí que no exista una clara correspondencia entre los intereses de los diferentes conjuntos de la población y las elaboraciones hechas por los planificadores del ámbito del Gobierno.

Como consecuencia de esto, es preciso que quede claro quien es el planificador y a partir de qué óptica planifica. En nuestro caso, el punto de vista adoptado es el de una planificación realizada a partir de alguna instancia gubernamental. De este modo se acepta que no se trata de realizar una actividad que tenga como fin aumentar el margen de lucro de uno o mas inversores privados, se trata de aceptar el desafío de generar más y mejores condiciones de salud para la población a la que está dirigida la acción de dicho sistema.

El objeto de la planificación en salud

DIMENSIONES DEL OBJETO

El propósito último de la planificación es contribuir a mejorar; en tanto sea posible y dados los conocimientos y recursos disponibles, el nivel de salud de la población en su conjunto. Para aproximarse al cumplimiento de este propósito los planificadores se valen de la "estrategia", entendida en este contexto como el proceso a través del cual, y mediante el uso de escenarios a mediano plazo, son evaluadas las oportunidades y amenazas extremas al sistema, con el fin de determinar metas y un conjunto de planes de acción para concretarlas [Shank/Govindarajan, 1995:117].

Dado que el diseño de una estrategia requiere hacer explícitos los escenarios, evaluar la coyuntura, estimar y organizar recursos, y elaborar planes alternativos de intervención, el planificador tendrá que dedicar su atención, simultáneamente a varias dimensiones de la realidad. Estas dimensiones definen el conjunto de objetos de reflexión y trabajo del planificador en salud.

Dimension Salud y sus determinantes y condicionantes

Bajo este punto de vista el análisis epidemiológico constituye una herramienta esencial. En este sentido, se debe insistir en que actualmente el interés de los así llamados planificadores en salud está, por sobre todo, dirigido a los aspectos presupuestarios. Así, lo que debería ser un medio se transformó en un fin. Los recursos financieros no son mas vistos como los mediadores para alcanzar el mayor grado de bienestar en función de las restricciones existentes; ahora lo que interesa, es gastar lo meno posible y adecuar la salud del conjunto de la población a las exhaustas arcas de un Estado quebrado. Resta, para quien posee los medios necesarios buscar en el sector privado la salud del tamaño adecuado a su bolsillo.

Dimensión metodologica

Los métodos y procedimientos empleados para planificar deben corresponderse tanto con el propósito perseguido, cuanto con los modos de actuar que serán privilegiados para alcanzar los objetivos que hacen operativo al propósito.

En este sentido caben algunas observaciones con relación a la inflexión percibida en los métodos de planificación. En cuanto los métodos tradicionales, mal llamados de normativos. centraban su arsenal metodológico en los métodos y técnicas cuantitativas, de cuño determinístico, hoy los planificadores vuelcan su interés al campo del conocimiento social. Los paradigmas hegemónicos corresponden a los de las diversas vertientes del plano socio-político. Los abordajes cualitativos prevalecen. Actores sociales, hegemonía, conflicto, sistemas de valores, comunicación, entre otros muchos conceptos del área social, substituyen a los viejos términos media, tasa, desvío estándar. Resta señalar que tanto uno como otro enfoque son posiciones extremas que desconocen la inmensa versatilidad de la realidad que abordan. Ambos son enfoques reduccionistas.

Para superar los conflictos generados por estas maneras de ver la realidad, donde las posiciones adoptadas *a priori* funcionan como anteojeras, es preciso dejar de lado los preconceptos y admitir la interrelación dialéctica entre métodos, sujetos y objetos. La complejidad del mundo impone la necesidad de utilizar más de un tipo de aproximación, donde lo cualitativo y lo cuantitativo deben articularse en función del problema especifico a ser analizado. Todavía se está a la espera de un marco teórico que de cuenta de las dificultades cotidianas de la práctica en salud, permitiendo que el planificador pueda determinar instrumentos adecuados para intervenir en ella, buscando el constante perfeccionamiento de las mismas, y la mejora de la situación sanitaria de la población, destinataria en primera y última instancia, de los esfuerzos de los gerentes que desempeñan funciones en los sistemas de salud y en particular, de los planificadores.

Dimensión de la acción

El plan sólo se justifica en la práctica: es ahí en donde se comprueba si es bueno o no. Así, el planificador deberá dedicar el máximo de su capacidad para procurar entender y explicar el mundo real, no sólo en lo que hace a los aspectos formales que conforman el plan. Es forzoso que se encuentren incluidas las dimensiones económica, política, social y, por ultimo pero no por ello menos importante, la cultural.

La comprensión de este último aspecto no ha merecido la atención nece-

> ***"... es preciso dejar de lado los preconceptos y admitir la interrelación dialéctica entre métodos, sujetos y objetos ... la complejidad del mundo impone la necesidad de utilizar más de un tipo de aproximación, donde lo cualitativo y lo cuantitativo deben articularse en función del problema especifico a ser analizado ..."***

saria en el tratamiento habitual de la planificación en salud, aunque según la experiencia acumulada será fundamental a la hora de determinar las verdaderas posibilidades de que un plan pueda ser puesto en práctica. *"Aún en el interior de empresas inmersas en la misma cultura nacional, las opciones tecnológicas son altamente influenciadas por las políticas internas de poder, valores, historia y cultura de cada empresa* ". [Thurow, 1996:16].

MOMENTOS ESTRATÉGICO, TÁCTICO Y OPERACIONAL

Las tres dimensiones que determinan objetos de reflexión de la planificación, se manifiestan en los tres momentos en que puede ser dividida la actividad del planificador: estratégico, táctico y operacional. La habilidad del planificador es medida por su capacidad de articular los diversos tratamientos característicos de cada uno de estos momentos, que suceden simultáneamente a lo largo del proceso. El planificador debe tratar al mismo tiempo cuestiones referidas al largo y al corto plazo, de cuestiones administrativas, del presente y del futuro. Lo que varía es el énfasis con el que estos aspectos serán contemplados según la oportunidad de que se trate. En el armado de este delicado equilibrio reside uno de los secretos del suceso de la planificación.

El momento estratégico

Se refiere a la conducción del proceso, a su determinación en el espacio de la política o de la misión, campo que históricamente ha sido objeto de la atención de los planificadores de la salud en América Latina.

Contempla los procesos relacionados con los cambios estructurales u organizacionales en el medio y largo plazo, para establecer el marco teórico y su método es necesario recorrer entre otros los saberes propios de la biología y la medicina, de la ciencia política, de la sociología, de la macroeconomía, de la epidemiología, de la demografía y de la estadística.

"... a medida que el horizonte temporal de planificación se distancia del presente, el grado de incertidumbre aumenta ... las metas pierden precisión, se persiguen objetivos más cualitativos que cuantitativos ..."

A medida que el horizonte temporal de planificación se distancia del presente, el grado de incertidumbre aumenta. Las metas pierden precisión, se persiguen objetivos más cualitativos que cuantitativos. A los efectos prácticos, se puede convenir que el plazo del plan queda definido por el tiempo necesario para que las restricciones presentes puedan dejar de operar, sea como consecuencia de las acciones encaminadas por el mismo, sea porque es razonable suponer que las fuerzas que actúan en el presente perdieron vigor o dejaron de ejercer su acción.

Para determinar el conjunto de acciones estratégicas es necesario que sean satisfechas algunas condiciones:

- debe existir una explicación o teoría (aunque sea tentativa) que permita relacionar las acciones con los resultados;
- se debe haber identificado un conjunto de problemas relevantes, sobre los cuales la organización planificadora tenga capacidad para intervenir, y cuyas causas pueden ser removidas o sus efectos disminuidos, a mediano o largo plazo;
- se debe tener capacidad para determinar prioridades de acción en función de maximizar el impacto y minimizar los costos de todo tipo (no sólo los monetarios, también los políticos y sociales);
- se debe poder supervisar la marcha de las acciones, evaluando el impacto y los costos, de manera de poder cambiar el rumbo si fuese necesario.

Si estas condiciones no están presentes la planificación puede reducirse a un simple ejercicio académico.

El momento táctico

Está referido a la planificación a corto plazo, o sea, trata de lo que habitualmente se entiende por programación. Por este motivo de aquí en delante pasaremos a emplear indistintamente ambas denominaciones para referirnos a este momento.

Horizonte temporal

El horizonte temporal de la programación coincide, en general, con el período definido para el ejercicio presupuestario: un año calendario. En el momento táctico el objetivo perseguido es determinar el conjunto de acciones (programas, proyectos) que permitan concretizar los objetivos fijados en el momento estratégico. Si esto no es posible en esa coyuntura, crear las condiciones necesarias para hacer viable la consecución de esos objetivos en el futuro.

Multidisciplina

Para poder definir las acciones y actividades a ser realizadas en el momento de la programación, el planificador debe hacer uso de disciplinas tales

como: la economía (en especial la microeconomía y la contabilidad de costos): estadística; investigación operativa;administración. La finalidad principal de la programación es determinar las acciones (o el conjunto de las mismas) que maximicen el rendimiento de los recursos con vistas a la consecución de los objetivos estratégicos.

Imagen objetivo

Es importante destacar que en cuanto la imagen-objetivo de la planificación, en su momento estratégico, es difusa e indefinida, los objetivos del momento de programación, no sólo deben ser definidos con precisión, también deben ser medidos para verificar si fueron cumplidos en el tiempo determinado. No se puede olvidar que el tiempo es el recurso estratégico por excelencia.

Condicionamientos normativos

En cuanto el pensamiento estratégico puede explorar un campo de posibilidades más o menos amplias, en virtud de las características anteriormente mencionadas, la programación está seriamente condicionada por dispositivos legales y normativos que cercenan los devaneos del programador. Podemos afirmar que, mientras la estrategia consiste en ampliar los grados de libertad disponible para quien planifica, la programación consiste en aprovechar las libertades que pueden conseguirse dentro de los grados de restricción que la limitan.

Nivel de detalle

Una última diferencia que merece ser destacada es la que se refiere al nivel de detalle con que debe hacerse la programación. Mientras el plano estratégico esquematiza las líneas maestras de lo que se debería hacer, el programa debe detallar y precisar los detalles de manera que la implementación siga lo más de cerca posible el esquema del programa, incluido en él, el cronograma de las actividades y acciones. Los actores protagonistas del plan pertenecen al nivel institucional u organizacional más elevado, ya los ejecutores de la programación se sitúan en los niveles intermediarios (divisiones, departamentos, sectores).

Resumiendo las diferencias entre el momento estratégico y el táctico, en el caso de que aceptemos la analogía de que el primero puede ser pensado como una ruta o trayectoria aérea y el segundo como una ruta terrestre, podemos. entonces, citar a Pessotti:

"(...) hay dos trayectorias diferentes, la terrestre, llena de desvíos, calles sin salida y atolladeros y otra como la ruta aérea; sin zanjas, bloqueos ni embotellamientos. (...) la progresión obedece a reglas diversas en cada una de las rutas (...) "En la ruta terrestre cada paso determina inexorablemente el decurso que le sigue inmediatamente, generando una progresión no siempre económica. En la ruta aérea son los parámetros generales del vuelo los que determinan el decurso y el ritmo de la progresión" [Pessotti, 1993:21]

El momento operacional

Reúne las funciones relativas a la ejecución propiamente dicha. Es en esencia una instancia administrativa. Los proveedores de servicios de salud (médicos, odontólogos, enfermeras, fisioterapeutas, técnicos de laboratorio) son en esencia consumidores de materiales (material de consumo, material que puede reutilizarse, material descartable). Dada la naturaleza de la actividad desarrollada hay una acentuada intolerancia tanto a la falta cuanto a la escasez de dichos materiales, siendo secundario el costo de los mismos. Esto hace a la función del administrador quien, especialmente en el momento operacional, debe procurar satisfacer simultáneamente las condiciones impuestas por las demandas de los proveedores de servicios y por la contención o racionalización de los costos, que debe ocurrir para que la oferta esté en condiciones de operar oportuna y eficazmente. [Reisman, 1981:1].

Los plazos con que se trabaja en el momento operacional son medidos en días, semanas y, eventualmente, en meses. Las decisiones deben tomar en cuenta los problemas cotidianos y, generalmente, no existe mucho tiempo para consideraciones estratégicas. De ahí la importancia de la difusión e incorporación de las directrices generales de la política, ya que cuanto mas internalizada por los miembros de la organización está, mas fácil será que estos la tengan en consideración en los diarios procesos decisorios.

Una dificultad adicional que interfiere en la comunicación entre los niveles de decisión (estratégico, táctico y operacional) esta dada por el significado diferente que adopta una misma palabra según sea el marco de referencia de quien la emplea.

Según Testa, La lógica de la programación no depende sólo de los objetos, depende también de los procesos a los cuales dichos objetos están sometidos, los cuales, a su vez, dependen del nivel en el cual los objetos son procesados. Esto se torna importante si tomamos en consideración que

"... la lógica de la programación no depende sólo de los objetos, depende también de los procesos a los cuales dichos objetos están sometidos, los cuales, a su vez, dependen del nivel en el cual los objetos son procesados ... mientras en el nivel local se administra y se presta el servicio, en el nivel central sólo se administra ..."

mientras en el nivel local se administra y se presta el servicio, en el nivel central sólo se administra [Testa, 1989:94].

Determinación del dominio (gobernablildad)

Para poder determinar cual es el dominio o ámbito dentro del cual el planificador en salud puede ejercer su influencia o, mejor aún, tener posibilidades de ver concretizados los objetivos y propósitos perseguidos es necesario que se tenga plena conciencia de cual es el lugar organizacional a partir del cual se planifica y la finalidad perseguida al elaborar el plan.

"... es necesario que se tenga plena conciencia de cual es el lugar organizacional a partir del cual se planifica y la finalidad perseguida al elaborar el plan ..."

Sean cuales sean las respuestas a estas cuestiones, no se puede dejar de lado la ley empírica que *dice* que el grado de gobernabilidad de un sistema es inversamente proporcional al grado de cambio perseguido. Mantener el *status quo* cuando no existen fuerzas contrarias al mismo requiere mucho menos esfuerzos que implementar una política destinada a redefinir una situación dada.

"... el grado de gobernabilidad de un sistema es inversamente proporcional al grado de cambio perseguido ... mantener el status quo *cuando no existen fuerzas contrarias al mismo requiere mucho menos esfuerzos que implementar una política destinada a redefinir una situación dada ..."*

El lugar de la organización a partir del cual se planifica define cual es el estilo o el alcance del plan. Una sección difícilmente se puede proponer mudar las condiciones de salud *de* una ciudad o estado y si lo hiciese, no tendría la menor posibilidad de implementar acciones que tuviesen ese nivel de impacto. Ya en el ámbito central cabe identificar y precisar las grandes directrices, sin perderse en la determinación de los detalles operacionales. Los objetivos y las metas establecidos en el nivel central tienen por finalidad direccionar las acciones y actividades de los niveles subordinados o de aquellos que actúan dentro de su ámbito de influencia.

"... los objetivos y las metas establecidos en el nivel central tienen por finalidad direccionar las acciones y actividades de los niveles subordinados o de aquellos que actúan dentro de su ámbito de influencia ... también es responsabilidad del nivel central determinar los criterios que permitirán definir las prioridades en los diversos ámbitos institucionales ... además de ser necesario que los agentes de los diferentes niveles posean el perfil adecuado, es preciso que las estrategias y políticas sean reducidas a lo esencial, ya que el exceso o redundancia de información es tanto o mas perjudicial que su falta ..."

En particular, los objetivos y metas del nivel central deben ser expresados en términos de indicadores de salud. Cabe a los otros niveles de la organización determinar las metas intermediarias que permitirán alcanzar esos objetivos y metas en los plazos determinados y de acuerdo con las modalidades de acción previstas.

También es responsabilidad del nivel central determinar los criterios que permitirán definir las prioridades en los diversos ámbitos institucionales. Como consecuencia de los cambios organizativos que promueven la delegación de responsabilidades tan cerca de la ejecución como sea posible, se requiere por un lado que la variedad de trabajadores que trabaja en ese lugar tengan la capacidad y la habilidad necesarias para tomar las decisiones correctas. Por otro lado, que los diversos responsables de comunicar las políticas estratégicas de la organización tengan la capacidad y la habilidad necesarias para que ésta comunicación llegue hasta los niveles de ejecución, de tal manera que quien decide en el nivel periférico lo haga del mismo modo que lo haría el nivel

central, si tuviese la información que está disponible en las instancias operativas [Thurow, 1996:81]. Para que esto sea posible, además de ser necesario que los agentes de los diferentes niveles posean el perfil adecuado, es preciso que las estrategias y políticas sean reducidas a lo esencial, ya que el exceso o redundancia de información es tanto o mas perjudicial que su falta.

Los fines de la planificación

La segunda cuestión colocada está referida a los fines perseguidos por la planificación. Para qué se planifica es una pregunta fundamental casi nunca hecha. Se verifica en la práctica que la mayor parte de los planificadores lo hace porque supone que ésta es su función. De éste modo el plan se convierte en la finalidad última de quien planifica. Se planifica para tener en plan y el plan es necesario porque existen determinaciones superiores (algunas veces ni esto) para que se haga el plan, lo que es peor, los planes son hechos porque siempre se hicieron planes. Ninguna persona en sus cabales espera que el plan sea algo mas allá de una pieza del presupuesto a ser invocada en oportunidades selectas. Se trata de una planificación ritual.

En otros casos, la planificación es hecha con la esperanza de que sirva para solucionar los diferentes males que afectan a la organización. Son hechos exhaustivos estudios y análisis que dan origen a extensos diagnósticos, pero a la hora de definir el curso de acción es tan grande el número de problemas detectados y tan variadas sus causa que la propuesta está muy lejos de aproximarse a lo que sería deseable. *Se trata de la p1anificación "Acuarela do Brasil". Comienza con una sinfonía y termina como una marchita*.

Actualmente está en boga emplear cómo método de planificación diversos tipos de recetas que pueden ser reconocidas por siglas o denominaciones en otras lenguas. El principal encanto de estas propuestas reside en una cierta aura mística que las rodea por haber sido aplicadas con gran éxito en otras latitudes, si bien muchas veces no es fácil comprobarlo. Una característica común a este tipo de propuesta es su reiterada apelación al sentido común o al acuerdo (consenso) entre diversas personas (generalmente identificados como actores), para lo cual se hace uso de diversos métodos probados en otras latitudes y para otros fines. Una segunda característica que marca a estos procedimientos, es el rechazo casi visceral de quien los emplea, a tratar cuestiones numéricas, ya sea para dimensionar los problemas, o para estimar los recursos necesarios para implementar las medidas necesarias. El éxito de estos procesos se mide más por el número de adeptos que los apoyan que por los resultados obtenidos en la práctica. Se trata de la planificación esotérica. Puede ser substituida por cualquier procedimiento místico y, probablemente, con ventajas desde el punto de vista de los resultados obtenidos.

> ***"... planificar no es hacer una apuesta a ciegas sobre el futuro, intentando acertar los resultados ...planificar es una acción de base racional que busca construir un futuro, a partir de un conocimiento más que razonable del pasado y del presente ...planificar implica movilizar recursos y voluntades para que lo planificado se concretice ..."***

Con lo anterior no se pretende negar la importancia de considerar los aspectos cualitativos y emocionales, sólo procuramos llamar la atención sobre el hecho de que cada cosa tiene su hora y lugar. Planificar no es hacer una apuesta a ciegas sobre el futuro, intentando acertar los resultados. Planificar es una acción de base racional que busca construir un futuro, a partir de un conocimiento más que razonable del pasado y del presente. Planificar implica movilizar recursos y voluntades para que lo planificado se concretice.

Toda planificación busca cambiar alguna situación

Por último, y sobre todo el tema de la finalidad de la planificación. es preciso no olvidarse que toda planificación que amerite ese nombre, persigue la finalidad de cambiar alguna situación (o conjunto de situaciones) no deseada. Por lo tanto, procura crear las condiciones de viabilidad (esfera política) necesarias para facilitar la consecución de los fines que se propone alcanzar. En este sentido, pensar estratégicamente la planificación consiste en diseñar estrategias que permitan ganar grados de libertad. Esto se realiza creando las condiciones necesarias para tener recursos disponibles para potenciar las transformaciones. Para planificar estratégicamente es preciso contar con recursos no comprometidos, ya que los que tienen un destino, en general no permiten crear ni implementar propuestas alternativas.

"...la planificación procura crear las condiciones de viabilidad (esfera política) necesarias para facilitar la consecución de los fines que se propone alcanzar ... pensar estratégicamente la planificación consiste en diseñar estrategias que permitan ganar grados de libertad ... la gobernabilidad del sistema planificado es una función inversamente proporcional a la cantidad e intensidad de las mudanzas pretendidas ..."

En resumen, la gobernabilidad del sistema planificado es una función inversamente proporcional a la cantidad e intensidad de las mudanzas pretendidas.

Para aumentar el grado de gobernabilidad es necesario ampliar los grados de libertad disponibles y para eso es preciso cumplir con dos condiciones básicas:

- **crear condiciones de viabilidad política** (mediante alianzas, convencimiento, cooperación, cooptación o coerción) y
- **liberar o generar recursos** que puedan ser usados con flexibilidad para potenciar los procesos de cambio.

En otro plano, se debe enfatizar que para aumentar las condiciones de gobernabilidad los planificadores deberán abandonar cualquier pretensión de "totalidad", focalizando su accionar en el número mínimo de procesos de mayor impacto y factibilidad, compatibles con las restricciones existentes en la coyuntura y previsibles dentro del horizonte de la planificación.

"... para aumentar las condiciones de gobernabilidad los planificadores deberán abandonar cualquier pretensión de "totalidad", focalizando su accionar en el número mínimo de procesos de mayor impacto y factibilidad, compatibles con las restricciones existentes en la coyuntura y previsibles dentro del horizonte de la planificación ..."

Factores determinantes y condicionantes (diagnóstico)

La planificación comienza por la identificación de un estado de cosas insatisfactorio, juicio que puede surgir a partir de un análisis profundo de la situación o, en el otro extremo, como resultado de la experiencia o intuición del planificador. Esta constatación da inicio a una serie de acciones que deberían culminar en la elaboración de un plan. Para que esto no quede en un mero ejercicio de imaginación, más o menos creativo, es conveniente procurar entender la razón del estado de las cosas observado, lo que conduce a la búsqueda de las causas o factores que subyacen, determinando o condicionando, la situación que está siendo considerada. En esta búsqueda se ha de tener presente que "lo existente es la condición de una acción futura, no su límite" [Sarlo, 1994:11].

"... se debe identificar el ámbito en donde la intervención pueda ser mas eficaz, actuando sobre las causas y no sobre las manifestaciones mas superficiales del fenómeno ... la identificación de factores en función de los problemas percibidos y de las soluciones probables es hecha a través del diagnostico de situación ..."

Puesto de otra forma; se debe identificar el ámbito en donde la intervención pueda ser mas eficaz, actuando sobre las causas y no sobre las manifestaciones mas superficiales del fenómeno. Por lo tanto es preciso escoger los problemas que podrían ser abordados, buscando obtener de la intervención que vaya a ser realizada, los mejores resultados posibles. La identificación de factores en función de los problemas percibidos y de las soluciones probables es hecha a través del diagnostico de situación.

Históricamente el diagnóstico era una larga tarea, mediante la cual se pretendía compilar todo y cada material relacionado con la salud. Así datos demográficos, epidemiológicos, administrativos (acerca delos recursos disponibles), legales, financieros y otros tantos eran recolectados y presentados, habitualmente en tablas de entrada simple (distribución de frecuencia de una variable) o de doble entrada (cruzando dos variables). Pero, con la total ausencia de una teoría previa que permitiese asociar e interpretar dichos datos, poca o ninguna información se obtenía de ellos. De esta

manera se conseguía acumular una gran cantidad de datos que permanecían vírgenes de contacto con al menos una neurona pensante.

Mas aún cuando quien tomaba las decisiones precisaba determinar un curso de acción debía recurrir a levantamientos especiales o hacer uso de su intuición.

Hoy, es un hecho aceptado que carece de sentido el acumular datos con la esperanza de que en algún momento tome forma el conocimiento, esto equivale a juntar ladrillos esperando, que si acumulamos los suficientes, en algún momento tendremos una casa. Para tener una casa los ladrillos son necesarios, pero también, entre otras cosas, es preciso contar con un plan de obra, Un programa para su ejecución. personal idóneo y otros materiales que permitan "unir" esos ladrillos para transformarlos en la casa soñada.

No existe un diagnóstico universal. Sólo debe ser diagnosticada, comprendida, aquella situación que es relevante desde el punto de vista de lo que se desea realizar. Por otra parte, los datos a ser recolectados para el diagnóstico tienen que surgir de una teoría o hipótesis explicativa que permita seleccionar cuales son los pertinentes.

PROBLEMAS FINALES Y PROBLEMAS INTERMEDIOS

Los factores causales, determinantes o condicionantes pueden tener que ver con los estados de salud (problemas finales) o con los medios disponibles para actuar sobre ellos (problemas intermedios).

Problemas finales

Los factores relacionados con los fines de los servicios de salud nos indican cuales son las causas eficientes para que exista ésta enfermedad, sea en los individuos, sea en los conjuntos sociales. En este sentido la determinación de los factores queda dentro del ámbito de las ciencias de la salud (medicina, biología. etc.) y de la epidemiología (clínica, social), y pasa por la identificación de los problemas y necesidades en salud, cuyos factores causales eficientes se encuentran dentro de la esfera de acción (dominio) de quien está planificando.

Problemas intermedios

La determinación de la problemática relacionada con los recursos empleados para atender las necesidades o solucionar los problemas, está más relacionada con el campo de la administración y el de las ciencias sociales (sociología, psicología, antropología, etc.). También en este caso, es necesario que los problemas seleccionados para la intervención, estén al alcance de la institución que planifica, bajo la amenaza de que, por estar fuera del radio de acción, no se pueda hacer nada, o lo que viene a ser lo mismo, se deba esperar hasta que estén dadas las condiciones necesarias, lo que en general pospone la acción para el día de San Nunca.

RECURSOS EMPLEADOS PARA AFRONTAR LOS PROBLEMAS DE SALUD

Dediquemos, por ahora, nuestra atención a los aspectos relacionados con los recursos empleados para enfrentar los problemas en salud. Una primera observación que debemos hacer es que este es el campo del diagnóstico tradicional de la planificación conocida como normativa [Testa, 1989:203]. Básicamente, se trata de relacionar los objetivos y las metas con recursos, mediante algún tipo de elaboración mental que permita establecer cuales serian esas relaciones. Llegado aquí, es preciso dejar en claro. que en lo que se refiere al ámbito de la planificación, en la mayor parte de América Latina se sabe muy poco sobre ese tipo de relaciones.

"... sólo debe ser diagnosticada y comprendida, aquella situación que es relevante desde el punto de vista de lo que se desea realizar ... los datos a ser recolectados para el diagnóstico tienen que surgir de una teoría o hipótesis explicativa que permita seleccionar cuales son los mas pertinentes ..."

Así, podemos mencionar numerosas áreas a ser exploradas:

- costos de las diversas prestaciones,
- funciones de producción,
- rendimientos de las diversas composiciones técnicas de los recursos,
- la eficacia comparada de diferentes intervenciones frente a un mismo tipo de afección, etc.

Este desconocimiento enciclopédico conduce a decidir basándose en opiniones o, lo que es peor, en función de intereses de grupos económicos, políticos, corporativos.

"... se trata de relacionar los objetivos y las metas con recursos, mediante algún tipo de elaboración mental que permita establecer cuales serian esas relaciones ..."

"... el diagnóstico sobre el uso de los recursos, o diagnóstico administrativo, debería proveer los elementos necesarios para definir cuales ordenaciones de recursos (función de producción) podrían emplearse para la atención de las demandas y necesidades de la clientela de los servicios de salud ..."

En particular, los grandes diagnósticos no explicativos emplean categorías de análisis sin ninguna utilidad práctica, así la diversidad del conjunto de la población se oculta tras calificaciones que desconocen dicha especificidad. Por ejemplo: se habla de población de tal o cual edad o sexo, en el mejor de los casos se emplean categorías como rural o urbano, olvidando que edad o sexo pueden servir como recorte inicial. pero no son suficientes para definir acciones efectivas. Es verdad, que para niveles de decisión lo suficientemente apartados de la práctica de los servicios, esas categorías ayudan a determinar grandes líneas de acción, pero cuando lo que está en juego es la programación de acciones relativa a algún grupo específico de la población, el conocimiento también debe serlo, ya que lo que vale para un conjunto no siempre puede inferirse para los elementos que lo componen.

¿Como comparar y sacar conclusiones válidas cuando no se sabe ni la composición de los recursos, ni su productividad, y mucho menos sus costos y su eficacia relativa?

En síntesis: el diagnóstico sobre el uso de los recursos, o diagnóstico administrativo, debería proveer los elementos necesarios para definir cuales ordenaciones de recursos (función de producción) podrían emplearse para la atención de las demandas y necesidades de la clientela de los servicios de salud.

Esto incluye :

- la determinación de los costos de los servicios prestados,
- la posibilidad de analizar alternativas para el tratamiento,
- la prevención, promoción o cura de una enfermedad específica,
- la organización de los servicios,
- la definición de niveles de complejidad tecnológica, y
- la productividad y el rendimiento esperado de las diferentes ordenaciones de recursos.

No debería estar ausente de este diagnóstico la previsión de los desarrollos futuros en el campo de la tecnología, de modo que en la estimativa de costos se pueda incluir la incidencia de la depreciación de lo invertido (sin importar qué método se haya usado para hacer esta estimativa).

Este último punto nos lleva a considerar un tema de gran relevancia para el establecimiento de los diagnósticos administrativos, la inexistencia de sistemas de costo que permitan conocer, no sólo el desembolso financiero o el gasto en el cual se incurre para realizar una prestación, sino también, y sobre todo, la composición de los recursos reales utilizados para prestar un servicio. Esta carencia es aún mas grave en momentos en que son hechas afirmaciones sobre la eficiencia comparada de servicios pertenecientes a distintas dependencias administrativas (pública, privada) y que persiguen objetivos diferentes, ¿Como comparar y sacar conclusiones válidas cuando no se sabe ni la composición de los recursos, ni su productividad, y mucho menos sus costos y su eficacia relativa?

De este modo es preciso, para que se pueda hablar de un proceso de planificación con un mínimo de objetividad, que sean dedicados esfuerzos especiales para el montaje de este tipo de sistemas. Pero es preciso hacer una salvedad, la expresión monetaria de los costos es apenas una de las dimensiones que debe ser tomada en consideración, tan importante como ella son las relaciones costo / beneficio, costo / eficacia.

EL DIAGNOSTICO SOBRE EL ESTADO DE SALUD Y LA NOCIÓN DE CAUSALIDAD

Veamos ahora, brevemente, el diagnóstico sobre el estado de salud. Como ya fue dicho, la planificación en salud tiene como propósito primero y último, mejorar las condiciones y el estado de salud de la población, o sea, de todos y cada uno de los habitantes de un determinado territorio. Para que esto sea alcanzado es preciso conocer no sólo los indicadores de salud, sino también las causas que dan origen a esos indicadores. Así la epidemiología se constituye en un instrumento fundamental, no solo proveyendo esos indicadores, sino también poniendo a disposición del planificador los elementos que permiten conocer los factores causales que se encuentran tras los mismos.

En lo que hace a la noción de causalidad, esta ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo, pasando de causa única a la de multicausalidad, del agente patológico a las causas sociales, llegando hasta la determinación por parte del ecosistema

(incluida en éste el sistema social). Desde los conceptos clásicos de Leavell y Clark (agente, huésped, ambiente) se llega a los planteos de la epidemiología social. donde se intenta establecer relaciones entre las formas de producción (procesos de trabajo, modos de producción) y los fenómenos de salud [Testa, 1989:205]. Es dentro de este contexto que el diagnóstico de la situación procurará identificar las condiciones (individuales o grupales) que exponen a los individuos a riesgos diferenciados en cuanto a sus condiciones de salud. Así agentes, vectores, estilos y condiciones de vida, el ambiente de trabajo el hábitat de un modo general, las relaciones establecidas entre los diferentes conjuntos sociales en su convivencia, son elementos a ser analizados para poder establecer un diagnóstico adecuado sobre la evolución de las afecciones que hayan sido identificadas, en una primera aproximación, como criticas y merecedoras de una atención especial.

ESCENARIOS DONDE SERA LLEVADA A CABO LA PLANIFICACIÓN

Dentro del conjunto de instrumentos que hoy pueden ser utilizados para elaborar un diagnóstico de situación, merecen una mención especial aquellos destinados a establecer los escenarios donde será llevada a cabo la planificación.

Como los estudios sobre el futuro son realizados en función de numerosos y variados propósitos, algunas reflexiones pueden ayudar a quien pretenda entrar en este campo extremadamente amplio y poco preciso en el *cual* muchas veces se confunde la posibilidad de efectuar precisiones sobre temas de los que se posee algún tipo de conocimiento, con la dudosa facultad de adivinar el porvenir.

La variedad de propósitos que dirigen la construcción de este tipo de escenarios, puede ser, en parte, explicada por la existencia de puntos de vista en conflicto acerca de la posibilidad de predecir el futuro. Hay quien trata al futuro como determinado por los procesos que se encuentran en marcha y. en algunos casos, por sus orígenes históricos. De este modo el futuro puede ser casi totalmente predicho. En el otro extremo, se pueden identificar aquellos para los que el futuro es alguna cosa a ser escrita y. en consecuencia, todo futuro es posible. Entre estas dos posturas se abre un amplio abanico de posiciones que perciben el futuro en términos de probabilidad y posibilidad [Garret, 1994:1021].

Sobre el telón de fondo que establece el acuerdo sobre el grado de determinación del futuro, surge otra dimensión que agrega entropía al tema, la posición asumida sobre el papel de la subjetividad en este tipo de trabajos, o sea, las creencias de los estudiosos acerca de la mayor o menor posibilidad de construir escenarios "objetivos" que puedan proveer a los dirigentes un conjunto no sesgado de futuros alternativos.

"... dentro del conjunto de instrumentos que hoy pueden ser utilizados para elaborar un diagnóstico de situación, merecen una mención especial aquellos destinados a establecer los escenarios donde será llevada a cabo la planificación ..."

De cualquier manera, no podemos seguir dejando de considerar la necesidad de construir algún tipo de escenario que defina las condiciones para las cuales se está planificando, al mismo tiempo que se puede intentar verificar si el posible estado de esas condiciones afectaría de manera importante las determinaciones que están siendo tomadas. Esto ultimo puede ser entendido como una prueba de la estabilidad de las decisiones frente a los posibles escenarios. Cuanto mas dependan las decisiones de esos escenarios futuros, más precisas deberán ser las estimaciones, lo que puede llevar a identificar algunas incoherencias o inconsistencias en el sistema de decisiones antes de que éstas hagan que se cometan serios equívocos.

En resumen. quien desea construir buenos escenarios debe tener presente la letra de la samba que dice: *"Cuando pienso en futuro no me olvido del pasado"*

Selección de los cursos de acción

La selección de los cursos de acción a ser empleados para alcanzar los objetivos estratégicos establecidos se constituyen en un momento crítico del proceso de planificación, ya que enfrenta al dirigente con un dilema eterno: dejar las cosas como están para

"... no podemos dejar de considerar la necesidad de construir algún tipo de escenario que defina las condiciones para las cuales se está planificando, al mismo tiempo que se puede intentar verificar si el posible estado de esas condiciones afectaría de manera importante las determinaciones que están siendo tomadas ..."

ver como quedan sin correr riesgos (ya que en este caso siempre se puede argumentar que se está haciendo lo que siempre se hizo) o decidir recorrer nuevos caminos con los *riesgos* inherentes al hecho de tener que enfrentar lo desconocido.

Además de las incertidumbres propias de la toma de decisiones, existe otro factor complicador que aumenta las dudas de los dirigentes, en particular de aquellos que pertenecen al sector público, puesto que esta elección significa algún grado de conflicto con aquellos cuyos intereses fueron contrariados. Por otra parte la práctica es una prueba crucial para cualquier teoría dentro del campo de la administración en general y en la planificación en particular. Es en ella que se ven verificadas la bondad o la no adecuación de los postulados teóricos, es en el mundo real que las propuestas académicas alcanzan su significado.

Como consecuencia de las particularidades del campo social que no permite los ensayos de laboratorio, la sociedad adquiere este papel, y es ahí en donde reside el peligro para el dirigente que escoge un curso de acción, en tener que someter a la ciudadanía a dicho proceso, para juzgar el éxito o el fracaso de una propuesta.

Para diluir o acotar el margen de riesgo presente en toda toma de decisiones es preciso:

- **explicar** los criterio que llevaron a escoger un determinado modo de hacer las cosas;
- **procurar** afirmar esta decisión en elementos relativamente objetivos, o sea que admitan la posibilidad de que más de un observador haga la misma lectura. Obsérvese que no se postula la objetividad total (que todos los observadores que empleen el mismo instrumento hagan las mismas lecturas dentro del margen de error del instrumento o método adoptado) ya que se está trabajando en un campo de la realidad donde los elementos cualitativos y las opiniones tienen un peso considerable.

El reconocimiento de las limitaciones inherentes al pensamiento llamado racional a la hora de decidir en el campo de la salud, no implican desconocer las necesidades de contar, cada vez mas, con instrumentos que permitan acotar el margen de arbitrariedad de las decisiones que envuelven criterios que se relacionan con valores y principios que no pueden ser reducidos a simples cantidades.

En este sentido, actualmente es posible contar con dos valiosos instrumentos originados en los campos de la economía y de la epidemiología, que permiten construir un camino donde una cierta dosis de objetividad limita la arbitrariedad de las decisiones pertenecientes al sector.

la economía puede contribuir con las técnicas de evaluación económica:

- **El análisis de costo / beneficio** busca evaluar la rentabilidad social de usos alternativos de recursos, parte de la cuantificación monetaria de los recursos empleados en un determinado proceso y de la medición de los beneficios obtenidos (o que podrían ser obtenidos) a partir de ese mismo proceso. Habitualmente los resultados también son medidos en términos monetarios, para facilitar las comparaciones. Este análisis apunta a determinar la eficiencia distributiva, o sea el grado de optimización en la distribución de los recursos entre diferentes usos concurrentes.
- **Los análisis de costo / eficacia** proveen de elementos para identificar las estrategias que conducen al mejor resultado posible en función de los costos en los cuales se incurre. Estos análisis pueden ser realizados en función de la ganancia líquida en salud (o disminución del impacto global de la enfermedad) que es o sería obtenida en función de una estrategia dada de intervención.

Ambos tipos de análisis económicos tienen características en común que determinan sus limitaciones. La primera, y más importante, es que en general obligan a valorar monetariamente los productos de la salud, lo que trae no pocas complicaciones como ya fue mencionado reiteradas veces. En particular, este tipo de análisis induce al razonamiento economicista, y algunas veces, ni siquiera a eso, quedándose sólo en los aspectos financieros, lo que sirve de refuerzo para aquellas tendencias que pretenden reducir la problemática de la salud a un simple balance entre recursos presupuestarios existente y necesarios, olvidándose que el objetivo final es la salud. Un segundo elemento que es compartido por ambos tipos de abordaje económico, es la consideración del costo de oportunidad en que se incurre a partir de la utilización de los recursos en un determinado proceso productivo, lo que provoca su falta de disponibilidad para otros usos, estos aspectos son contemplados actualmente en el área de salud mediante los estudios sobre oportunidades perdidas.

Una última salvedad sobre estos procedimientos de evaluación económica es la referida a las premisas que se encuentran tras estos análisis, en otras palabras como no existe ninguna teoría universal que identifique cuáles son los costos a ser considerados en un determinado proceso o estrategia de salud, la amplitud que puede asumir esta consideración pue-

de ser muy extensa, lo que sin duda afecta los resultados obtenidos así como las comparaciones entre lugares y tiempos distintos.

Las limitaciones sucintamente mencionadas tienen como finalidad Llamar la atención sobre el alcance de los análisis económicos, sin que eso invalide la utilización, ya que entendemos que la introducción de este tipo de lógica, y los estadios que se desprenden de ella, significan un importante paso en el sentido de mejorar el conocimiento sobre recursos utilizados, costos y resultados de las actividades del sector, lo que puede resultar en mejores criterios de decisión.

la epidemiología, aporta los indicadores obtenidos a partir de estudios recientes. como los años de Vida Ajustados por la Calidad (AVAC en español o QALYs Qualify Adjusted Life Years, en inglés); Años de Vida Ajustados por la Incapacidad (AVAI o DALYs *—Dissabilitv Adjusted Life Years)* e Impacto Global de la Enfermedad (IGE) abren la posibilidad de trabajar con valores que se aproximan a la medición de eficacia o al impacto de las acciones pertenecientes al sector.

Los indicadores epidemiológicos que permiten aproximarse a la medición del impacto de la enfermedad, tales como el AVAI y el IGB, aunque puedan hacérseles algunos reparos metodológicos por la manera en que fueron construidos, ya que ésta posee la razonable carga de subjetividad, constituyen un avance en el sentido de que estiman con mayor propiedad la eficacia de un determinado sistema de salud, retomando el camino indicado por CENDES en los años 60. La utilización de este tipo de indicadores puede permitir que los gerentes de los sistemas salad salgan de los estrechos límites de la gestión de recursos, para comenzar a analizar el impacto sobre la salud de las acciones emprendidas.

En resumen, creemos que la selección de cursos de acción a ser seguidos solamente conseguirá salir de su actual fase basada en opiniones y principios, cuando la decisión sea formada por criterios que lleven en consideración costos y beneficios, lo que exige un montaje de procedimientos de registro e investigación que permitan obtener datos e información más profunda sobre la realidad del sector. No es mas posible que dada la naturaleza social y política de las acciones en salud ésta sirva como manto para ocultar la arbitrariedad de las decisiones, justamente es el carácter social y redistributivo que pueden asumir las actividades de salud, lo que obliga a optimizar el empleo de recursos buscando maximizar los resultados que pueden ser alcanzados.

Monitoreo y evaluación.

Evaluar consiste en comparar un hecho o fenómeno con un modelo, patrón o conjunto de valores, y determinar la mayor o menor adecuación entre lo observado y dicho modelo. En particular, en el campo de la planificación evaluar significa identificar el objeto a ser evaluado, describirlo y explicarlo, con su historia pasada y con las consecuencias razonablemente previsibles. La evaluación histórica es lo que habitualmente se en-tiende por diagnóstico, aunque un buen diagnóstico requiere que también se evalúe si el fenómeno se comportará de la misma manera en un futuro previsible.

> ***"...dada la naturaleza social y política de las acciones en salud es inadmisible que éstas sirvan como manto para ocultar la arbitrariedad de las decisiones, justamente es el carácter social y redistributivo que pueden asumir las actividades de salud, lo que obliga a optimizar el empleo de recursos buscando maximizar los resultados que pueden ser alcanzados ..."***

> ***"... en el campo de la planificación evaluar significa identificar el objeto a ser evaluado, describirlo y explicarlo, con su historia pasada y con las consecuencias razonablemente previsibles ..."***

Debería quedar claro a partir de lo expuesto que evaluar es un acto que contiene una dosis de subjetividad (arbitrariedad) ya que exige la elección de un modelo de comparación, lo que pone en juego lógicas e ideologías particulares propias del sujeto (individual o colectivo) que evalúa.

> ***"... evaluar es un acto que contiene una dosis de subjetividad (arbitrariedad) ya que exige la elección de un modelo de comparación, lo que pone en juego lógicas e ideologías particulares propias del sujeto (individual o colectivo) que evalúa ..."***

Sin entrar en muchos detalles, se puede afirmar, en una primera aproximación, que en este proceso se enfrentan tres tipos de lógicas:

- **la técnica** (propia del campo de la salud pública, basada en los conocimientos médico-clínicos y epidemiológicos) que centra su preocupación en los resultados sobre la salud de los individuos y los grupos sociales;
- **la administrativa** (basada en los conocimientos de la administración y de la economía) cuyo objeto central son los recursos; y
- **la política**, preocupada, fundamentalmente, con las cuestiones del poder y su distribución.

A cada una de estas lógicas se le superpone **la ideología***, entendida como un conjunto de ideas sobre como es y como debería ser el mundo en el que vivimos, generando un nuevo campo de conflictos en el interior de cada una de las lógicas mencionadas.*

Una primera conclusión que podemos extraer de lo anterior, es que difícilmente se podrá aceptar la existencia de un método de evaluación universal y científico (en el sentido clásico de ser independiente del observador); Para un mismo objeto de observación las conclusiones podrán ser diferentes según sea la óptica definida por el par lógica / ideología, adoptado por el que realiza la evaluación.

La evaluación debe ser entendida como un proceso permanente destinado a mantener bajo control la marcha en dirección a los objetivos propuestos. En este sentido, no se agota sólo en la evaluación de los resultados alcanzados en un determinado momento, deja de ser un acto espasmódico para tornarse en una actividad continua propia de la gerencia y para la cual se dispone de distintos mecanismos o procedimientos.

Dentro de los diversos instrumentos que pueden ser empleados para estos fines se destacan la evaluación estratégica *ex-post y ex-ante* y el monitoreo estratégico. En lo que hace al acompañamiento diario o a corto plazo, la evaluación puede realizarse a través del control de rutinas y la supervisión, para citar algunos instrumentos que consideramos más relevantes.

- **La evaluación estratégica *ex-ante*** procura establecer si los objetivos y metas fijados pueden ser alcanzados y si, considerando los escenarios más probables, en el caso de que dichos objetivos y metas sean alcanzados, serían todavía deseables. No se trata de identificar solamente el punto de llegada, es preciso determinar también posibles metas intermediarias que irán determinando el camino hasta alcanzar los resultados propuestos. En la evaluación e*x-ante,* se procura analizar si estos puntos (situaciones intermediarias de la trayectoria a seguir son políticamente viables, y técnicamente factibles además de verificar su coherencia y consistencia con las premisas mayores de las políticas en juego. La evaluación e*x-ante* obliga a hacer explícitos los escenarios futuros (posibles, probables, previsibles y preferibles) donde se desenvolverá el proceso planificado, esto es de gran importancia ya que el curso de acción así escogido, tanto como sus alternativas son función de esos escenarios, de esta manera si la previsión no llega a concretizarse es forzoso establecer nuevos cursos de acción a ser seguidos. Aunque el enunciado anterior parezca trivial, un viejo hábito de los planificadores en salud es trabajar ignorando que las soluciones propuestas responden a alguna visión particular del futuro y que, en general, éste es algo que difiere de la simple extrapolación de tendencias.
- **La evaluación *ex-post*** es simultáneamente un diagnóstico de situación, busca identificar y explicar las diferencias entre las situaciones alcanzadas y las que se esperaba alcanzar, o sea, procura evaluar la distancia que media entre las intenciones y lo que realmente aconteció, identificando las causas mas probables de éstas diferencias. En este análisis de las causas se intenta precisar: cuales son las que tuvieron impacto sobre la dirección del proceso, en qué momento, con que intensidad, cuales de ellas habían sido previstas (aunque su fuerza no hubiera sido correctamente evaluada), y cuales no habían sido pensadas o eran desconocidas. Todo esto apunta a aumentar el conocimiento sobre el proceso para mejorar la determinación de los objetivos y prioridades, así como también la selección de los recursos de intervención mas adecuados. De esta manera, la evaluación *ex-post* sirve de soporte para la evaluación *ex-ante* en el establecimiento de nuevas estrategias para alcanzar los objetivos válidos y en la determinación de nuevos objetivos, cuando los anteriores no tengan validez.
- **El monitoreo estratégico** está centrado en el acompañamiento y en el análisis de lo cotidiano. en la práctica a corto piazo. Procura identificar de que manera la coyuntura afecta las estrategias seleccionadas, así como la viabilidad y factibilidad de los objetivos, se limita a establecer si dados estos, las condiciones permitirán que sean alcanzados en la forma y en los plazos previstos. La información provista por el monitoreo alimenta la evaluación estratégica. Simultáneamente, el monitoreo estratégico provee la información

requerida por la gestión a corto plazo, para que sus decisiones sean coherentes con la dirección determinada. Es en ese punto que el monitoreo estratégico se articula con el control de las rutinas y la supervisión, ya que ambos persiguen el ajuste diario de las actividades a las normas preestablecidas. Este monitoreo de las rutinas permite determinar la validez de las normas a partir de la confrontación con la práctica y. simultáneamente, posibilita la identificación de las innovaciones, que la capacidad de crear e improvisar de los diferentes agentes del sistema ponen en juego para eludir las dificultades cotidianas, de este modo el monitoreo de las rutinas se constituye en un instrumento privilegiado para incorporar dichos aportes y renovar el arsenal de instrumentos de los que disponen aquellos que están distanciados de la práctica.

Una observación importante a ser hecha es que aunque la evaluación pueda ser identificada mediante expresiones que hacen referencia al tiempo, esto no debería inducir a pensar que existen momentos bien definidos a lo largo del proceso planificación / ejecución, destinados a este tipo de actividades. Por el contrario, la evaluación es una actividad constante que se realiza en todo y cada instante del proceso, y no apenas cuando se pretende haber cumplido con una etapa del mismo. Para que la evaluación sea eficaz tiene que ser acompañada por el monitoreo estratégico de la coyuntura, identificando obstáculos y detectando nuevas o imprevistas alternativas para el cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente.

La evaluación no se puede limitar al análisis burocrático de resultados y a justificar los fracasos.

Es necesario comprender la historicidad del proceso y, en consecuencia, reconocer que es forzoso que la evaluación marche lado a lado con la ejecución, de manera de alimentar continuamente la trayectoria estratégica escogida, indicando las mudanzas en el rumbo que se hacen necesarias para alcanzar los resultados esperados.

La necesidad de evaluación continua pone en cuestión del tema de los sistemas de información, ya que sin un flujo constante y oportuno de señales es casi imposible mantener la gobernabilidad y el rumbo de la organización. En el caso de los servicios de salud esto implica la necesidad de una revisión completa de los actuales procedimientos de información, decisión y participación, para que se adapten al requisito de que la decisión quede lo mas cercana posible al ejecutor final.

"... la evaluación es una actividad constante que se realiza en todo y cada instante del proceso, y no apenas cuando se pretende haber cumplido con una etapa del mismo ... ademas tiene que ser acompañada por el monitoreo estratégico de la coyuntura, identificando obstáculos y detectando nuevas o imprevistas alternativas para el cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente ... es forzoso que la evaluación marche lado a lado con la ejecución, de manera de alimentar continuamente la trayectoria estratégica escogida, indicando las mudanzas en el rumbo que se hacen necesarias para alcanzar los resultados esperados ..."



Nociones Generales
Racionalidad y Niveles Operacionales

*ADAPTACIÓN DEL TEXTO "**Introducción a la Planificación**" Ezequiel Ander Egg – Ed. Siglo XXI – Bs.As. 1991*

> ***La planificación es una actividad tan común en nuestra época que si se preguntase: ¿quiénes son los planificadores?, la respuesta conduciría, indudablemente, a una nueva pregunta: ¿quién no hace planes? Hoy más que nunca una buena parte de la humanidad mide, proyecta, experimenta, diseña, coordina, en suma, está planificando.***
>
> ***J. FRIEDMANN***

CONTENIDOS

Nociones generales

Cuando se habla de planificación, se suele utilizar el término con dos alcances diferentes, pero que en nuestra concepción no disociamos:

- ***La planificación*** *como elaboración de planes, programas y proyectos.*
- ***La planificación*** *como proceso y estrategia.*

Con mucha frecuencia, la idea que se tiene de la planificación, tiende a que ésta sea concebida sólo como algo cristalizado en "planes", "programas" y "proyectos", presentados en un libro o documento escrito, pero la planificación no se agota en eso.

> ***"... debemos entender la planificación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante ..."***

Como bien lo explica Matus, "debemos entender la planificación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante".

Ahora bien, considerar a la planificación como proceso, implica plantearse varias cuestiones: ante todo, concebir la planificación como algo que se realiza permanentemente y, en segundo lugar, supone un "sistema de planificación", en el que se hacen y elaboran planes y programas, no como un plan-libro, sino como un plan situacional. Para ello es necesario crear un conjunto de organismos, mecanismos y relaciones funcionales, a través de los cuales la Administración Pública y la Sociedad Civil a través de sus actores sociales y diferentes organizaciones, directa o indirectamente de algún modo están integrados en este proceso. Esto supone mucho más que la total articulación entre los responsables políticos, los cuadros de la Administración Pública y los planificadores. En el caso de la planificación situacional o estratégica implica la concertación de todos los actores sociales involucrados en la sociedad global y no sólo con aquellos con los que se quiere "hacer" a través de los planes y programa.

Un sistema de planificación consiste, en esencia, en "planificar la planificación", lo que implica ante todo una efectiva coordinación y comunicación entre los responsables de llevar a cabo los

programas y los responsables de formularlos. Supone pues, la superación del aislamiento y separación que existe, de hecho, entre la oficina de planificación y los órganos ejecutivos. Y supone, también, la necesidad de superar el modo feudal de organización y funcionamiento de la Administración pública tradicional. Tarea harto difícil a poco que se intente modificar el "feudalismo" de cada área de la Administración pública y, aún de cada departamento.

Sin embargo, lo sustancial de la planificación como proceso y estrategia no es eso, sino el planificar teniendo en cuenta la totalidad social en cuanto el contexto más amplio (y a la vez condicionante) de las áreas de intervención que han sido (o van a ser) programadas. Esto conduce a prestar atención a los diferentes actores y sectores sociales, que buscan sus propios objetivos, que tienen sus propias apreciaciones/valoraciones de cómo debe ser la sociedad, y que desarrollan sus propias estrategias para el logro de sus propios objetivos y propósitos.

Consecuentemente, lo que uno quiere hacer (lo programado), puede encontrarse con oposiciones, coincidencias (totales o parciales) de otros actores sociales. Esto implica concebir la planificación, teniendo en cuenta e incluyendo en la propia planificación lo que los otros pretenden realizar.

Quehacer de la planificación

Cuando se habla de planificación, sin tener ninguna preocupación por utilizar el término con todo rigor científico, siempre se asocia a la idea de organizar, ordenar, coordinar, prever... Si se ahonda algo más en este concepto, está claro que la idea central que aparece es la de fijar cursos de acción con el propósito de alcanzar determinados objetivos, mediante el uso eficiente de los medios. Se trata de "hacer que ocurran cosas que, de otro modo, no habrían ocurrido", o de "crear alternativas, allí donde antes no había nada".

"...en casi todas las actividades humanas los medios y recursos son escasos y los objetivos a alcanzar múltiples y diversos ... es necesario realizar un análisis y diagnóstico sobre la realidad en la que se ha de actuar, tomar luego decisiones y proceder a la acción, para obtener los resultados previstos o deseados ..."

lo sustancial de la planificación como proceso es : tener en cuenta la totalidad social en cuanto el contexto más amplio de las áreas de intervención que han sido programadas. ... prestar atención a los actores y sectores sociales, que buscan sus propios objetivos, que tienen sus propias apreciaciones/valoraciones de cómo debe ser la sociedad, y que desarrollan sus propias estrategias para el logro de sus propios objetivos y propósitos. ... tener en cuenta e incluir en la propia planificación lo que los otros pretenden realizar.

De lo dicho resulta claro que la planificación aparece como una función inherente a todo proceso de acción o de actividades que procura alcanzar determinados objetivos.

Puestos a darle un mayor rigor científico y técnico al término, tres conceptos aparecen estrechamente ligados al de planificación, a saber:

- racionalidad,
- conocimiento de la realidad y
- adopción de decisiones.

Puede decirse, asimismo, que la planificación suministra un marco que, como referencia direccional, proporciona un horizonte que orienta y predetermina un conjunto de acciones y criterios operacionales que:

- Suponen un conocimiento de la realidad sobre la que se va a actuar, expresada en un diagnóstico;
- Procura incidir en el curso de ciertos acontecimientos con el fin de que se cambie una "situación inicial" por otra llamada "situación objetivo" (a la que se quiere llegar).
- Sienta las bases para una toma racional de decisiones (resolución de preferencias alternativas) que se traducen en una serie de actividades que procuran alcanzar determinadas metas y objetivos. Se trata de construir el futuro de "algo".

Planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales

"... la idea central que aparece es la de fijar cursos de acción con el propósito de alcanzar determinados objetivos, mediante el uso eficiente de los medios. Se trata de "hacer que ocurran cosas que, de otro modo, no habrían ocurrido", o de "crear alternativas, allí donde antes no había nada ..."

"... planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que previstas anticipadamente, tiene el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados ..."

se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que previstas anticipadamente, tiene el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.

¿Qué dicen los expertos y los organismos internacionales acerca de la plani-ficación? Veamos algunas pocas definiciones para poder tener una visión más amplia del concepto de planificación...

- "es el proceso de elección y selección entre cursos alternativos de acción con vistas a la asignación de recursos limitados, con el fin de obtener objetivos específicos sobre la base de un diagnóstico preliminar que cubre todos los factores relevantes que pueden ser identificados". *(ONU,1970)*
- "planificar es aplicar la inteligencia para tratar los hechos y las situaciones como son y para encontrar un modo de resolver problemas*".(PANDIT NEHRU, Primer Ministro de la India, 1980)*
- "Planificar es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigidas al logro de objetivos por medios preferibles". (YEHESKEL DROR)

Características de la planificación

El mismo Dror, en la última de las definiciones expuestas, nos ayuda a esta tarea cuando indica las características de la planificación. Lo seguimos, pero reelaborando y reajustando la explicación dentro del enfoque de la planificación estratégica y de nuestras propias consideraciones sobre el tema.

- **Planificar es un proceso**, es decir es una actividad continua y unitaria que no termina con la formulación de un plan determinado, sino que implica un reajuste permanente entre medios, actividades y fines y, sobre todo, de caminos y procedimientos a través de los cuales se pretende incidir sobre algunos aspectos de la realidad. Estos reajustes se hacen de acuerdo a una estrategia que tiene en cuenta los *diferentes actores sociales* y factores contingentes que actúan e inciden en el mismo *escenario* en que se desarrolla el plan o programa. Como en este escenario confluyen diferentes factores y actores se necesita de una análisis de situación interactivo y de propuestas renovadas que surgen de esta cambiante situación.
- **Preparatorio de un conjunto de decisiones** que deben ser formuladas por los responsables de elaborar el plan o programa (un equipo técnico o técnicos y beneficiarios). Luego estas decisiones deben ser aprobadas por quienes tiene poder político con el propósito de ser realizadas. La planificación y la ejecución de un plan, si bien son procesos interrelacionados, son distintos y deben considerarse analítica y metodológicamente separados.
- **Un conjunto...,** si bien planificar es una forma de tomar decisiones (*decision making)* y formular políticas *(policy making),* su carácter específico es el de tratar con un conjunto de decisiones, es decir, con una matriz de series sucesivas e interdependientes de decisiones sistemáticas relacionadas entre sí, dentro de una situación dinámica e interactiva.
- **Decisiones para la acción**. La planificación es una actividad con una intencionalidad eminentemente práctica, (lo que parecen ignorar muchos "elaboradores" de planes y proyectos). *Se planifica para la acción* y no para otros objetivos tales como la adquisición de conocimientos, o lo que es una tragedia en América Latina, se elaboran planes para... elaborar planes. Documentos o libros que nadie utilizará y difícilmente serán leídos por más de media docena de personas. Esto ha conducido a que haya un superávit de planes y un déficit de ejecución.
- **Futura**: la planificación es siempre una actividad que concierne al futuro, ya sea que la consideremos como función administrativa o bien (como en el caso de este libro), se la considere como un conjunto de procedimientos para elaborar planes, programas o proyectos. Este futuro que prevé la planificación está expresado operativamente en lo que en el lenguaje de la planificación estratégica se denomina una "situación objetivo".
- **Dirigido al logro de objetivos.** Planificar, como ya lo dijimos reiteradamente es prever, "hacer algo", pero lo que se quiere hacer no puede quedar en algo nebuloso, vago, inasible

o difícilmente realizable. "Aquello" que se ha a hacer, tiene que expresarse con objetivos concretos y bien definidos, traducidos operacionalmente en metas de cara a obtener los resultados previstos. La planificación supone las posibilidades de una relación de causalidad entre lo decidido (programado), o lo realizado (ejecutado) y los resultados obtenidos.

- **Por medios preferibles**. Se trata de identificar los medios preferibles con respecto a un *input* de recursos disponibles. Desde un punto de vista más estrictamente técnico/operativo, este aspecto de la planificación puede definirse como el arte de establecer procedimientos para la organización de las relaciones entre medios y objetivos. Al mismo tiempo, se trata de proporcionar normas y pautas para la toma de decisiones coherentes, compatibles e integradas, que conducen a una acción sistemáticamente organizada y coordinadamente ejecutada.

Carácter instrumental de la planificación

Como toda técnica, la planificación tiene una cierta ambivalencia; en sí misma no es buena ni mala. Pero al ser un "instrumento" puede ser utilizado con diferentes intencionalidades y en diferentes circunstancias.

Se la ha empleado –y se la puede emplear- tanto para el mantenimiento del *statu quo,* como para impulsar reformas y cambios estructurales. Puede ser utilizada indistintamente por países desarrollados o países subdesarrollados; por regímenes políticos socialistas o capitalistas, por países imperialistas y países dependientes. A este respecto Ahumada señalaba que "se puede programar para la libertad o para la esclavitud, para la miseria, para la cultura o para la ignorancia, para la libertad de empresa o para la centralización de decisiones económicas". Esto es cierto, pero a ello hay que agregar que existen diferencias sustanciales, no tanto en las técnicas de planificación, cuánto en el estilo de desarrollo que ellas proponen, según sea el marco o proyecto político en que se realizan. Los parámetros ideológico-políticos determinan él "para quién" de la planificación (a quiénes beneficia) y el "cómo" (puramente tecnocrática o más o menos participativa).

Niveles operacionales: Plan, Programa, Proyecto

Si bien estos tres términos en el lenguaje corriente pueden utilizarse indistintamente, dentro de la jerga de la planificación se utilizan con alcances muy diferentes. Cada uno de estos términos indica distintos niveles de concreción.

- **Un plan** hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Desde el punto de vista de la Administración Central, el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector (económico, social o cultural).
- **Un programa**, en sentido amplio, hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados por un conjunto de programas. De este modo podemos hablar de programas de la tercera edad, programa de construcción de escuelas, programa de salud materno-infantil, etc., que forman parte de un plan más generalizado. Puede decirse, asimismo, que un programa operacionaliza un plan mediante la realización de acciones orientadas a alcanzar las metas y objetivos propuestos dentro de un período determinado.
- **Un proyecto** hace referencia a un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas. Un curso para la tercera edad, puede ser un proyecto dentro de un programa destinado a ese sector de población. La construcción de una escuela es un proyecto dentro de un programa de construcción de edificios escolares, y así por el estilo. "Tanto los programas como los proyectos, se concretan a través de un conjunto de actividades organizadas y articuladas entre sí, para alcanzar determinadas metas y objetivos específicos. La diferencia entre un programa y un proyecto radica en la magnitud, diversidad y especificidad, habida cuenta que un programa está constituido por una constelación o conjunto de proyectos."

- **La actividad** es el medio de intervención sobre la realidad, mediante la realización secuencial e integrada de diversas acciones necesarias para alcanzar las metas y objetivos específicos de un proyecto.
- **La tarea** es la acción que tiene el máximo grado de concreción y especificidad. Un conjunto de tareas configura una actividad, entre las muchas que hay que realizar para concretar un proyecto.

Para aclarar estos crecientes grados de concreción y especificidad y el alcance de cada uno de estos términos, podemos ilustrarlos con los siguientes ejemplos: plan de servicios sociales; programa de infancia y familia (como uno de los programas del plan); proyecto: realizar un campamento de verano; actividad: realizar una excursión; tarea: preparar la ropa y calzado adecuados. Plan de educación; programa de construcción de edificios escolares; proyecto: construir este edificio escolar; actividad: levantar la pared; tarea: colocar un ladrillo.

De la planificación normativa a la planificación estratégica

Desde los años setenta, se fue desvaneciendo "el entusiasmo y el apoyo que recibieron en su tiempo las ideas y las prácticas de la planificación", pero al mismo tiempo, se ha insistido en la necesidad consiguiente de una acción deliberada, coherente y sostenida en el medio y largo plazo, que asegure la adecuada asignación de recursos para superar las dificultades presentes y abrir el camino hacia el futuro.

Planificación y racionalidad

Que la planificación trata de introducir racionalidad a la acción, es una cuestión en la que casi todos estamos de acuerdo. Hace a la sustancia misma de la planificación. Sobre lo que quizás no hemos reflexionado suficientemente, es acerca de lo que implica la racionalidad.

> ***"... esperar que por la sola existencia de un plan, siempre se encaucen las acciones más coherentes, lógicas y racionales posibles, es una de las tantas reducciones que se hacen a la complejidad de la existencia humana y de la realidad social en la que nos movemos ..."***

Cuando más grandes son los desafíos que enfrentamos y más problemas tenemos que resolver simultáneamente, tanto mayor la necesidad de planificación. Sostenemos la posibilidad de introducir una creciente racionalidad dentro de las acciones de tipo social, económico y cultural, Ello puede lograrse por un conjunto de disposiciones instrumentales basadas en la investigación empírica de la realidad y la programación de las acciones a realizar. Sin embargo, éstas deben partir del supuesto que se llevan a cabo en un contexto de comportamientos en donde la gente no actúa siempre de acuerdo a la racionalidad (especialmente como la entienden los planificadores "matematizados"). Divorciados de la complejidad e imprevisibilidad de las realidades concretas, algunos planificadores han demostrado que es mucho más fácil elaborar planes que ejecutarlos. Es decir, han demostrado que en el terreno de la planificación se puede hacer mucho trabajo inútil. La planificación clásica ha olvidado también, que en cada circunstancia y en cada escenario, existen muchos actores sociales con intereses contrapuestos (ya sea por razones ideológicas, políticas, o simplemente personales). Todo ello configura un conjunto de acciones, interacciones y retroacciones que no se pueden prever, pero que, sin embargo, hay que incorporar en el proceso mismo de la planificación.

Consecuentemente, todo proceso planificado se realiza en una realidad ambigua y contradictoria; compleja, escurridiza e incierta, en la que se pretende introducir acciones planificadas. Todo plan o programa es un intento de introducir racionalidad a la acción. Pero esto no significa, ni asegura que las acciones sean más racionales o coherentes. Un plan, como bien lo ha dicho Pierre Massé, es un "reductor de incertidumbre", es el "anti azar", pero no más. La incertidumbre de todo proceso no se puede eliminar y el azar siempre está presente.

Esperar que por la sola existencia de un plan, siempre se encaucen las acciones más coherentes, lógicas y racionales posibles, es una de las tantas reducciones que se hacen a la complejidad de la existencia humana y de la realidad social en la que nos movemos. En otros casos, esta simplificación se deriva del hecho de creer o suponer que las ideas tienen por sí mismas una fuerza operativa y transformadora. Esto ha conducido, por otro lado, a la creencia errónea de que la planificación puede limitarse a la pura racionalidad para alcanzar el futuro. Lo que se apoya en un supuesto igualmente erróneo: el que da por sentado la conducta racional de todo quehacer humano.

Ya no se puede concebir la planificación sin más, como una forma de introducir la racionalidad a la

acción. Si no como un intento de introducir racionalidad a la acción en el contexto de una situación en la que la programación se inserta en la cadena de interacciones y retroacciones ya existentes en la realidad sobre la que se quiere actuar. Podemos reducir la incertidumbre y el azar, pero nunca eliminarlos. La multiplicidad potencial de caminos nunca la podemos prever. En la realidad en donde se aplican los planes existe la lógica de la vida. Y en esta lógica intervienen la indeterminación, la incertidumbre, lo aleatorio, el desorden y el azar; la competencia y la cooperación, la lucha y la solidaridad. Esta lógica (si se me permite la expresión) es mucho más compleja que la lógica subyacente en la elaboración de planes, ó en la lógica expresa de los mismos planes.

La planificación no puede limitarse a la pura racionalidad para transformar una situación. Hay que accionar sobre una realidad (siempre compleja). Este accionar sobre la realidad es la tarea propia de la política. En consecuencia, no existe ninguna posibilidad de una planificación eficaz, sin articulación con la conducción política.

Planificación y política

A tenor de todo lo dicho quisiera plantear en este parágrafo dos cuestiones sustantivas:

- **La planificación es letra muerta**, es un trabajo inútil, si no existe la voluntad política de realizar lo que se planifica.
- **Existe una cierta ingenuidad** entre los planificadores al actuar como si la planificación fuese una técnica capaz de introducir, per se, un elevado nivel de racionalidad en la acción política.

Para que la planificación sea efectiva es necesario que la autoridad política (o los que tienen la responsabilidad de decisión si se trata de organizaciones no gubernamentales) quiera hacer, esté dispuesto a hacer, o sea, llevar a la práctica lo que se ha planificado.

Aún a riesgo de ser reiterativos, queremos enfatizar el hecho de que si no se cuenta con un apoyo político, si no existe voluntad política en los responsables de la adopción de decisiones aún el mejor de los planes es letra muerta. Toda planificación es mucho más que un proceso de racionalización en la toma de decisiones; es la instrumentación de un proyecto político, aún cuando éste sólo haya sido definido de una manera vaga o ambigua.

Con el propósito de profundizar algo más sobre el tema, planteamos una nueva cuestión que se deriva de las anteriores y que formulamos en términos de "decisión racional y acción racional: la lógica de la formulación y la lógica de la realización".

La lógica de la formulación y la lógica de la realización

Pensar es fácil. Actuar es difícil. Actuar siguiendo el pensamiento propio es lo más difícil del mundo.

GOETHE

Hemos criticado la concepción racionalista/ iluminista de la racionalidad en la que suele apoyarse la concepción y la práctica de la planificación. Ahora queremos presentar la noción de racionalidad en la que nos apoyamos, y distinguir luego -siempre en la búsqueda de realismo en la tarea de planificar- entre la lógica de la formulación y la lógica de la realización.

Siguiendo a Edgar Morin, diremos que la racionalidad es "la aplicación de los principios de coherencia, a los datos proporcionados por la experiencia". Relacionado con la planificación, la racionalidad resulta de introducir coherencia a una serie de acciones conscientes, encaminadas a la consecución de determinados objetivos.

"... si no se cuenta con un apoyo político, si no existe voluntad política en los responsables de la adopción de decisiones aún el mejor de los planes es letra muerta ... toda planificación es mucho más que un proceso de racionalización en la toma de decisiones; es la instrumentación de un proyecto político, aún cuando éste sólo haya sido definido de una manera vaga o ambigua ..."

- **Los planes**, por muy bien elaborados que estén, no tienen una "ejecución" o "realización" asegurada.
- **Formular un plan**, no es realizar un plan, del mismo modo que proyectar una casa no es hacerla.

Estas simples consideraciones, aún cuando están muy lejos de ser exhaustivas, nos revelan que:

- **una cosa** es la lógica de la formulación (que se da cuando se elabora un plan, programa o proyecto),
- **otra cosa**, la lógica de la realización que debe aplicarse a situaciones contingentes y

aleatorias que configura ese "cóctel desconocido de lo previsible y de lo imprevisible" que se da en toda realidad concreta.

De manera especial hay que tener en cuenta, entre muchos aspectos, dos cuestiones:

- que existen en la realidad social otros actores que también hacen sus planes o programas, y
- que, a veces, el despilfarro, las pugnas mezquinas, la voluntad de ganar espacios de poder y la rebatiña de prebendas y ventajas, predomina sobre la racionalidad.

Cabe preguntarse: ¿qué hacer para incorporar todos estos condicionamientos y para disminuir o acortar la brecha que existe entre la formulación y la realización de los planes?. Intentaremos responder a esta cuestión a partir de la presentación de **las cualidades** que deben tener –para superar estas dificultades- los agentes que actúan sobre la realidad social.

Cualidades que deben tener los agentes que actúan sobre la realidad social

- **Habilidad para percibir y tratar los problemas**, comportamientos, actitudes y necesidades de las personas concretas que tienen que ver con el programa, proyecto o actividades que se realizan.
- **Flexibilidad y estabilidad en la direccionalidad de las acciones**. Esta cualidad se debe expresar en una doble dimensión práctica; por una parte, en la capacidad de ajustarse rápidamente a las situaciones y, por otra, haciendo esta adaptación de modo tal, que la incidencia de los factores externos no haga perder los objetivos estratégicos.
- **Adaptabilidad para cambiar el modo de abordar los problemas**: hace referencia a la capacidad de evolucionar dinámicamente, en función de los cambios de situación en las que se desenvuelven las diferentes acciones programadas.
- **Fluencia**: es una cualidad estrechamente ligada a la anterior: hace referencia a la capacidad de aprovechar los nuevos emergentes o situaciones para seguir avanzando hacia el logro de una situación-objetivo; aún cuando haya que seguir caminos no convencionales.
- **Sinergia**, como forma de potenciación de un programa; consiste en organizar, articular y coordinar las diferentes acciones y/o actividades, a fin de que cada una de ellas, refuerce la acción y las potencialidades de las otras.
- **Capacidad de análisis**, es decir, de distinguir y separar las partes de un problema y de hacer una apreciación sistemática y crítica que se hace dividiendo un problema en sus partes, relacionando todas y cada una de ellas entre sí y con la totalidad.
- **Capacidad de síntesis**: integrando los elementos o partes que constituyen una totalidad. Comprendiendo las partes como constitutivos de una realidad, y a la totalidad como algo más que la suma de las partes.

Cada situación-problema que se confronta tiene, en su especificidad, algo de inédito. Nunca es simple copia o repetición de otra situación. De ello se desprende que, para resolver problemas y para una acción racional, más que mucha experiencia (que también es útil) se necesita de capacidad creativa. Esta capacidad es la que permite, en cada caso, encontrar el "*viable inédito*".

- **Viable**, porque para resolver la situación-problema que se presenta, no vale cualquier respuesta de acción: esta debe ser viable, o sea, realizable.
- **Inédito**, porque toda una circunstancia tiene algo de irrepetible, cuanto que las distintas variables de la realidad se combinan de manera singular y diferente en cada caso concreto.

"... existen en la realidad social otros actores que también hacen sus planes o programas, y el despilfarro, las pugnas mezquinas, la voluntad de ganar espacios de poder y la rebatiña de prebendas y ventajas, predomina sobre la racionalidad ..."



Plan y Estratégia
Origen y significado de los términos

*EXTRACTO DEL TEXTO "**Planeamiento Estratégico**" de Alfredo Ossorio, Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

El plan

El término "plan" proviene del latín y significa "espacio que ocupa la base de un edificio", y más tarde se entendió como "diseño de un edificio", o, más precisamente, "distribución del espacio que ocupa la base de un edificio". Lo que podría equivaler a "esquema básico de diseño de cimientos y base de un edificio". Siglos después, su sentido se amplió hasta significar la "representación gráfica de cualquier lugar" (1600).

El plan significaba entonces la prefiguración y el diseño de una planta edilicia, lo que hoy conocemos por "plano". Era el resultado esperado y deseado de una obra por construirse. Más tarde (1737) el plan es definido como "escrito en que se apuntan las grandes líneas de una cosa"

El término "estrategia" en su raíz etimológica, designa originalmente el nombre del "puesto" del titular del ejército, el lugar de mayor jerarquía. Con el correr del tiempo, el alcance del concepto se extendió hasta incorporar a su significado atributos de tipo psicológico y conocimientos y habilidades que se supone deben formar parte de la personalidad del jefe de un ejército: visión general, carácter, temple, destreza y pericia en el manejo o conducción de los hombres.

En tiempos de Pericles (450 a.C.), el término pasó a denotar las habilidades de conducción (liderazgo, gestión, capacidad o poder) y, en la época de Alejandro Magno (330 a.C.), connotó también la ingeniosidad, habilidad y destreza para el mando y pericia en la aplicación de la fuerza, la capacidad perceptual para anticiparse a los movimientos del enemigo y el manejo del gobierno de la administración y de la guerra en su conjunto

Hoy los conceptos de plan y de estrategia han sido incorporados al lenguaje habitual de las administraciones pública y privada, de la investigación y de la docencia, de la gerencia empresaria, de la política y, en general, de aquellas actividades humanas que requieran de una especial precisión y balanceo de factores a la hora de determinar fines y de organizar medios para alcanzarlos.

Diversos autores coinciden en definir al plan como una toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios.

El acto anticipatorio adelanta en el tiempo la imagen de los futuros y las respuestas posibles, lo compara con el porvenir deseado y encara la elaboración de previsión de situaciones y de acciones con vistas a satisfacer una intencionalidad, una vocación de alcanzar determinadas situaciones que forman parte del deseo.

En el plan está presente siempre la idea de futuro y de construcción del porvenir mediante la acción, y se presenta a la reflexión como un conjunto de interrogantes y de conjeturas sobre el devenir posible, como incógnitas a develar sobre sucesos que pueden acontecer o como situaciones deseadas a mantener o alcanzar.

La noción de plan presupone un conjunto de connotaciones, tales como las de previsión, organización, coordinación de esfuerzos y control de acciones y de resultados.

La previsión como una visión anticipatoria de lo que "vendrá"; la organización como una diferenciación y armonización de los diferentes roles a cumplir y recursos o medios a instrumentar en la acción; la coordinación de esfuerzos como una inducción de sinergia que unifique la diversidad de componentes hacia el cumplimiento de aspectos complementarios de la acción y el control de procesos y resultados como una revisión constante de la trayectoria de la acción

> ***"... los conceptos de plan y de estrategia han sido incorporados al lenguaje habitual de aquellas actividades humanas que requieran de una especial precisión y balanceo de factores a la hora de determinar fines y de organizar medios para alcanzarlos..."***

“... se define al plan como una toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios...”

hacia la situación deseada, con vistas a corregir los desvíos que se pudieran presentar.

Se asemeja, pues, a una guía, “carta de navegación” o mapa en donde se registran los caminos a recorrer, los obstáculos a superar, el destino al que se quiere arribar y los medios necesarios para instrumentar la acción, orientada hacia los propósitos que se pretenden alcanzar.

El concepto de plan, entonces, evoca a una acción reflexiva e intencional de ordenamiento y encuadre de acciones y de preparación de instrumentos conceptuales y materiales para alcanzar o producir un resultado deseado.

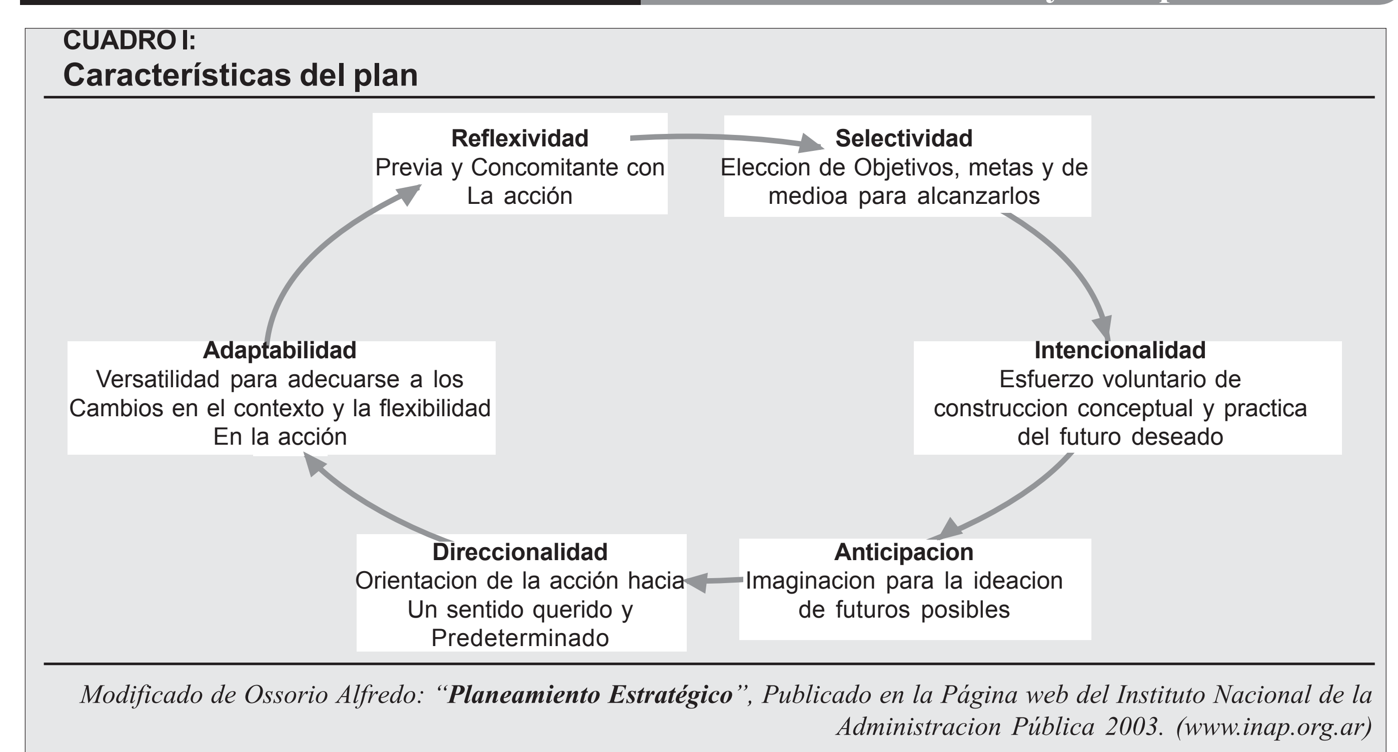
Las definiciones que se presentan a continuación muestran desde diferentes perspectivas del significado de plan:

- “La planeación implica actividades futuras y concierne a las decisiones que se proponen y el futuro resultado de las decisiones del presente (...)” Guillermo Gómez Ceja (1976)4.
- “Planear significa elegir, definir opciones frente al futuro, pero también significa proveer los medios para alcanzarlo (...)” Charles Hummel.
- “La planeación es algo que se lleva a cabo antes de efectuar una acción (...) es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más futuros deseados (...) que no es muy probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto (...)”. Russell Ackoff (1993)
- “Planear no es eliminar la intuición. Es eliminar la improvisación (...). El planeamiento es un método de trabajo por medio del cual las cosas se “preparan”, concomitantemente se acompaña la acción y se aprende de lo que en realidad sucede”. Alberto Levy (1981)
- “La planeación provee un enfoque racional para lograr objetivos preseleccionados (...), permite salvar la brecha que nos separa del sitio al que queremos ir. La planeación es un proceso que requiere un esfuerzo intelectual, requiere determinar conscientemente los cursos de acción a seguir y basar las decisiones en propósitos, conocimientos y estimaciones bien definidos”. Harold Koontz y Heinz Weihrich.(1995)
- “Planificar es intentar modificar a partir de la voluntad humana el curso de los acontecimientos” Uriel Leiferman (1996
- “Sus instrumentos (de la libertad y voluntad del hombre) (...) son los planes (...) que bajo las formas más diversas tienen como contenido común la conciencia y la intencionalidad, opuestos a la fatalidad y al azar”. Pierre Massé (1966)
- “Planificar significa prefijar la sucesión temporal de los objetivos y de las medidas aptas para su consecución o sea, determinar prioridades, es tarea de estructuración de la acción, y como tal, a cargo de expertos llamados planificadores”. Agustín Morello (1966)10.
- “El plan es una apuesta y como tal tiene tanta incertidumbre como demuestre el análisis de la solidez de las apuestas parciales que lo componen y de la gran apuesta que lo sintetiza”. Carlos Matus (1993)

Como puede observarse en las definiciones anteriores, existen múltiples coincidencias entre los distintos autores en la descripción de atributos del plan. Podemos destacar entre ellos:

- Reflexión previa y concomitante con la acción para orientarla en el sentido pretendido.
- Enfoque racional de decisiones que se fundamenta en la selección y definición de objetivos y cursos de acción.
- Reducción del azar y la incertidumbre que genera a su mínima expresión.
- Anticipación de decisiones y acciones presentes orientadas a actividades y resultados futuros.
- Selección de opciones y provisión y ordenamiento de medios para alcanzar un futuro elegido.
- Previsión y promoción de acciones para la construcción de futuros deseados.
- Previsión de la sucesión temporal de objetivos y estructuración de la acción.
- Establecimiento de hipótesis de las acciones que se deberán hacer para conquistar el futuro deseado.
- Intención de modificar voluntariamente los acontecimientos. Hacer que las cosas cambien intencionalmente, decidiendo cómo se desea que sea ese cambio.
- Apuesta, es decir, decisión de asumir riesgos para alcanzar los fines deseados.

CUADRO I:
Características del plan



*Modificado de Ossorio Alfredo: "**Planeamiento Estratégico**", Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

La estrategia

La estrategia es un estilo y un método de pensamiento acerca de la acción. Tiene un carácter dialéctico que podemos describir de la siguiente manera:

- **Organiza la reflexión y análisis de situaciones** desde la perspectiva de la correlación de fuerzas de los actores.
- **Considera a las relaciones entre actores sociales** en sus vínculos de colaboración, neutralidad, enfrentamiento u oposición de fuerzas.
- **Reconoce a la realidad como un conjunto complejo de intenciones, voluntades y actos** diversos que producen una pluralidad de interpretaciones y comprensiones (que explican su significado desde diversas posiciones y prácticas sociales.)
- En el razonamiento estratégico **el actor social diseña sus acciones con base en el cálculo hipotético de fuerzas** adversas, contrarias o neutrales.
- De este estilo de pensamiento deriva el carácter consciente, adaptativo y condicional de la estrategia.
  - **Es consciente**, porque surge de un análisis sistemático de las propias fortalezas y vulnerabilidades y de su comparación con las oportunidades y desafíos del escenario donde se dan cita los diferentes actores sociales que compiten por los recursos escasos de poder que brinda la sociedad. Esta conciencia situacional que implica la estrategia es condición de la toma de decisiones del actor social.
  - **Es adaptativa** puesto que obliga a un ejercicio versátil del razonamiento, que acompañe los cambios que se producen en las distintas coyunturas, produciendo desplazamientos de los "centros de gravedad" de la acción y, en consecuencia, de las iniciativas y respuestas previstas por el actor social.
  - **Es condicional**, por la relativa permanencia y la necesidad de adecuación de las hipótesis de trabajo derivadas de la confrontación entre la intencionalidad del plan y el cambio de las condiciones de los escenarios donde opera.

La estrategia, entonces implica:

- ***Ponderación de las fuerzas*** *en juego en el escenario,*
- ***Cálculo de las decisiones*** *por medio de hipótesis sobre el comportamiento del adversario y de la fuerza propias,*
- *La **previsión de las reacciones adversas posibles** frente a las acciones propias,*
- *La **selección de los medios** que considera idóneos, y*
- *La **combinación de los diversos dispositivos orgánicos e instrumentales y del capital humano** en forma convergente y sincronizada hacia un mismo resultado.*

De aquí la definición de la estrategia como arte: la composición y articulación armónica de lo di-

"... la composición y articulación armónica de lo diverso en un sistema que tiende a conservar y a ampliar el poder y el desarrollo del plan a pesar de la oposición que realiza en sentido contrario la fuerza adversaria es lo que define a la estrategia como un arte..."

verso en un sistema que tiende a conservar y a ampliar el poder (como capacidad de modificación de las circunstancias) y el desarrollo del plan (que es una expresión de la propia iniciativa) a pesar de la oposición que realiza en sentido contrario la fuerza adversaria

El pensamiento estratégico expresa una filosofía de la acción. Esta filosofía de la acción reconoce y privilegia el papel de la persona en la transformación de las circunstancias. Afirma el papel de la voluntad humana en la generación de condiciones favorables que se obtienen a partir de la comprensión de los fenómenos y de la aplicación consciente y direccionada de la energía social.

En su condición de filosofía de la acción **rechaza las cosmovisiones deterministas** que atribuyen a las circunstancias un rol fatal e ineluctable que limita la intervención del hombre en la elaboración del porvenir y lo condena a vivir esclavo de los acontecimientos.

Karl Von Clausevitz señala que la serie de actos que conducirán a alcanzar los propósitos, en gran medida "sólo pueden ser determinados en base a suposiciones, algunas de las cuales no se materializan (...), es evidente por sí mismo que la estrategia debe entrar al campo de batalla (...) para concertar sobre el terreno y hacer las modificaciones al plan general, cosas que son incesantemente necesarias. En consecuencia la estrategia no puede ni por un momento suspender su trabajo"

"... la estrategia es un cálculo permanente que vincula el fin y los medios, porque el desarrollo de las acciones que la estrategia dispone se expresa en un contexto cambiante y con una correlación de fuerzas en continua transformación..."

Con lo anterior, el autor atribuye al cálculo estratégico una tarea determinante en el desarrollo de los acontecimientos, al que define como un proceso ininterrumpido de actualización que procede de la confrontación permanente de las hipótesis previstas y el curso que toman los acontecimientos en el campo de actuación. De igual forma, el autor destaca el carácter hipotético de la "mirada" estratégica, que compone conceptualmente el escenario sin contar con el total de los datos que informan sobre la situación, lo que refuerza el carácter de provisoriedad de la estrategia, condicionada por la materialización de las acciones propias y ajenas.

¿Puede –entonces- realizarse una estrategia desvinculada de la materialización práctica de las acciones que esa estrategia definió? ¿Es la estrategia un acto de reflexión inicial que permanece idéntica a sí misma desde su definición hasta el momento de la evaluación de resultados? ¿Un organismo de gobierno puede realizar evaluaciones cada año sin mediar monitoreos, revisiones y actualizaciones permanentes? ¿Es suficiente con hacer una estrategia y un plan operativo anual sin revisiones de las condiciones del escenario o contexto exterior de la organización y actualizaciones del plan?

La estrategia está directamente vinculada a la percepción e interpretación dinámica del escenario donde se ponen en juego las intenciones, recursos y organización de los diferentes actores sociales. Acerca del particular dirá Lidell Hart "(...) el éxito de la estrategia depende primero y fundamentalmente, de un sano cálculo y coordinación del fin y los medios".

Vista desde esta perspectiva, la estrategia es un cálculo permanente que vincula el fin y los medios, porque el desarrollo de las acciones que la estrategia dispone se expresa en un contexto cambiante y con una correlación de fuerzas (relación de fuerzas favorables y desfavorables a la estrategia de un actor social) en continua transformación.

A continuación, transcribimos algunas definiciones del concepto de "estrategia":

- "Arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto". Gral. Beaufré
- "Arte de emplear las fuerzas militares para alcanzar los resultados fijados por la política". Gral. Lidell Hart.
- "Arte de retrasar las operaciones hasta que la desintegración moral del enemigo torne a la vez posible y fácil asestarle el golpe decisivo". V.I. Lenin.
- "Procedimiento mediante el cual se procura encausar la dirección del proceso de desarrollo, el cual a su vez es un sistema dinámi-

co complejo que debe ser orientado a otro rumbo mediante una acción ejercida sobre sus variables". Carlos Matus (1987)

- "La estrategia se emplea en la dirección básica a largo plazo (...) es cualitativa, proporciona orientación a los planes de corto, integra los planes funcionales en un esquema general, es realista y se halla orientada a la acción." Boris Yavitz, William Newman.
- "Es un conjunto de decisiones condicionales que definen los actos a realizar en función de todas las circunstancias susceptibles de presentarse en el futuro. Definir una estrategia es establecer la lista de todas las situaciones a las cuales se podría llegar y escoger desde el origen la decisión que se tomará frente a cada una de ellas". Pierre Massé (1966).
- "La conducta estratégica es el proceso de interacción de una empresa con el entorno y el proceso dinámico de cambio de su configuración interna para mejorar la interacción". Alberto Levy (1981).

Las características comunes expresadas de diferentes maneras se resumen en los siguientes puntos:

- Voluntad e intencionalidad.
- Diseño del empleo de las fuerzas propias.
- Cálculo de las fuerzas contrarias.
- Direccionalidad de las acciones.
- Carácter consciente, condicional y adaptativo de las acciones en función de las circunstancias.
- Previsión de respuestas ante situaciones contingentes.
- Condición integradora y multidimensional.



Enfoques en Planificación Estratégica

*EXTRACTO DEL TEXTO "**Planeamiento Estratégico**" de Alfredo Ossorio, Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

CONTENIDO

Visión histórica de los enfoques teóricos sobre planeamiento

En el siglo XX, la constitución del estado soviético y de los estados socialistas, sumado a la formación de economías enmarcadas en el esfuerzo de guerra, dieron origen a una cultura de la planificación similar en cuanto a su fundamentación técnica y sus inclinaciones economicistas, aunque con ciertas distancias respecto de la imperatividad de aplicación del plan.

La experiencia inicial de las primeras décadas del siglo, cuyo primer exponente fue el primer plan quinquenal en la URSS en 1928, se extiende hasta abarcar con características distintivas a los estados con economías liberales. La planificación, el análisis y la previsión son consideradas como herramientas económicas con prescindencia del sistema ideológico que las utiliza. De este modo se distingue con base en el alcance de la obligatoriedad de su aplicación a dos formas de planificación: imperativa e indicativa.

- **La planificación imperativa** define cantidades y precios de los bienes, define programas y metas y establece responsabilidades de cumplimiento mediante un acto de autoridad del poder político. Es el modelo vigente entonces en la ahora inexistente URSS. La planificación es centralizada, la economía es dirigida y las empresas son ejecutoras del plan.
- **La planificación indicativa** consiste en un estudio del comportamiento posible de los mercados y en la definición y selección de políticas y líneas de acción obligatorias para el estado y orientadas y sugeridas para el sector privado. Las bases técnicas del plan indicativo adicionan a la contabilidad económica nacional un soporte de previsiones que dibujan una aproximación sobre la situación económica futura La idea del plan es, en este correlato orientar a los "agentes económicos" en función de las perspectivas más probables de desarrollo.

PLANIFICACIÓN IMPERATIVA	PLANIFICACIÓN INDICATIVA
- El Estado actúa de manera directa. - La planificación es una función del Estado y el plan, un instrumento imprescindible de la economía socializada: diseña e instrumenta la secuencia y magnitud de la producción, distribución, circulación y consumo.	- El Estado actúa de manera indirecta conciliando el respeto por las libertades e iniciativas individuales con una orientación común hacia fines compartidos .
- La producción se establece con base en los criterios que define el Estado en términos de las necesidades colectivas a las que pretende representar.	- Supone una dirección e intervención graduada del Estado que establece previsiones, políticas e indicadores que sugieren a los actores sociales y a los agentes económicos cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar . En este marco el Estado actúa mediante el empleo de políticas de política de crédito, de gasto público, de inversiones, y otras que enmarcan la acción y tiende al concierto del conjunto de las fuerzas económicas y sociales. - Tiene lugar en una economía capitalista con vocación de economía concertada.
- Tiene carácter obligatorio y fuerza de ley para todos los habitantes del territorio y los denominados agentes económicos, tiene fuerza de ley y presupone una economía en el marco de un Estado dirigista.	- Es obligatoria para el sector público y sugerida y concertada para el sector privado, al que se invita a participar en la orientación solidaria de los esfuerzos bajo la direccionalidad del plan .
- Supone la inexistencia de propiedad privada de los medios de producción	- Supone el sostenimiento de la propiedad privada de los medios de producción enmarcada en criterios sociales.

*Modificado de Ossorio Alfredo: "**Planeamiento Estratégico**", Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

El paradigma existente en esta cultura de planificación que surge en los incios del siglo XX otorga a la técnica y a la teoría económica un rol preponderante que se impone sobre otras consideraciones sociales y políticas. El planificador es un profesional o un grupo de profesionales que disciernen "científicamente" sobre la situación actual y las posibilidades futuras. Planificar consiste en una tarea especializada reservada a quienes pueden manejar con soltura las técnicas cuantitativas y definir con claridad las medidas correspondientes.

El diagnóstico que precede al plan es el correlato en las ciencias sociales del diagnóstico médico (en la atención de la salud individual de las personas). Consiste en un relevamiento "objetivo" de los malestares y en la aplicación sistemática de las medidas para modificar los escenarios negativos.

El planeamiento incluye la impronta profesional de los economistas o de los contadores a la teoría y técnicas planificadoras.

Más tarde la instrumentación de modelos matemáticos, las herramientas estadísticas que exigen las proyecciones y la posibilidad de efectuar cálculos combinatorios para acceder a las decisiones óptimas, incorpora la teoría de los juegos a la planificación.

El conocimiento de "lo que vendrá" es un medio para reducir las dudas e incertidumbres y mitigar sus efectos: el vacío de conocimiento y la falta de certezas. El planeamiento aborda la problemática del futuro desde diversas perspectivas y con diferentes métodos: el pronóstico, la predicción, la previsión, la proyección .

En ellos, la construcción imaginaria del futuro posible, resulta de una prolongación de las tendencias del pasado mediante la proyección de variables "objetivas" y la utilización de modelos deterministas y cuantitativos. Más tarde, con la incorporación de la prospectiva de "primera generación" el eje conceptual de la previsión clásica y del planeamiento sufre modificaciones.

"... el conocimiento de "lo que vendrá" es un medio para reducir las dudas e incertidumbres y mitigar sus efectos: el vacío de conocimiento y la falta de certezas ... la problemática del futuro se aborda desde diversas perspectivas y con diferentes métodos: el pronóstico, la predicción, la previsión, la proyección .

El método de la proferencia, propuesto por Agustín Merello, (proferir significa llevar adelante) para la realización de la prospectiva consiste en pensar el presente

desde la óptica del futuro deseado y escalonar programas y metas mediante la proyección de experiencias del pasado.

La reflexión prospectiva propone situarse en el futuro deseado, estableciendo en él el conjunto de valores, deseos e ideas para observar el presente desde esa óptica, "volver la mirada" sobre el presente y estudiar el pasado desde la óptica del futuro deseado. La programación prospectiva consistirá en la previsión y organización de programas, metas, acciones y medidas dispuestas escalonadamente en etapas congruentes con el destino que se pretende alcanzar y la puesta en marcha de la organización hacia los fines deseados.

"... el futuro no es fatal, es una conquista derivada del pensamiento y la acción humanos.

La prospectiva plantea una modificación importante sobre la previsión clásica que consiste en el reconocimiento del papel creativo del sujeto humano y de la pluralidad de futuros posibles. El futuro no es fatal, es una conquista derivada del pensamiento y la acción humanos. "No se trata de desentrañar el porvenir para adaptarse a él sino de construirlo".

"No se trata de desentrañar el porvenir para adaptarse a él sino de construirlo".

Diferentes autores plantean formas distintas de concebir la prospectiva. Algunos la fundamentan en el pronóstico tecnológico, estableciendo hipótesis sobre los efectos probables de los cambios tecnológicos en la composición de la vida social circundante; otros privilegian otras matrices de interpretación prospectiva, como la previsión social o económica. Con excepción de los últimos enfoques expuestos, la previsión o el pronóstico clásico es reduccionista, determinista y cuantitativista. Godet, investigador francés, presenta las diferencias entre ellos y la prospectiva (CUADRO II).

Por su parte, Jorge Bernstein interpreta que la crisis producida de la previsión clásica impulsa a buscar métodos, a elaborar teorizaciones, que introducen una imagen más flexible, (plural, menos determinista) del futuro y permiten captar las interrelaciones entre fenómenos, más allá de sus expresiones cuantitativas.

Atribuye a la popularización del análisis de sistemas y de ciertos métodos intuitivos (por ej.: Delphi de aproximación a la multiplicidad de futuros posibles) conducen a la construcción de escenarios del porvenir, rigurosos en su elaboración, pero liberados del reduccionismo cuantitivista simplificador.

El planeamiento: determinismo, o indeterminación y acción creativa

Existe una vieja polémica, que aún mantiene sus efectos en las concepciones acerca de la ciencia y la sociedad de la que participan filósofos y científicos: ¿Es posible conocer las leyes que rigen el desenvolvimiento del mundo? y si así es, ¿es posible prever en todas sus manifestaciones el futuro?

De este enfrentamiento de perspectivas tienen notoriedad las posiciones sostenidas por Einstein y Heissemberg – para mencionar dos hombres de ciencia paradigmáticos - quienes afirmaban, por su parte:

- **Einstein**, que existe una ley universal que rige los destinos del mundo, a pesar de no contarse con el modelo teórico que lo demuestre y,
- **Heissemberg** sostenía que la realidad es compleja y por lo tanto no es posible reducirla a un orden determinístico.

Este trabajo asume la concepción no determinística. En el sistema social no existe un orden determinístico pues este sistema se encuentra dominado por la incertidum-

CUADRO II : Pronostico y Prospectiva:

	PRONOSTICO	PROSPECTIVA
Visión	Parcial	Aproximación holística
Variables	Cuantitativas, Objetivas y Conocidas	Cualitativas, no necesaria mente subjetivas
Relaciones	Estáticas y Estructuras Fijas evolutivas	Dinámicas y estructuras
Explicacion	El pasado explica el futuro	El futuro explica el pasado
Futuro	Simple y cierto	Múltiple e incierto
Método	Modelos deterministicos y cuantitativos	Analisis intencional. Modelos estocásticos
Actitud Hacia futuro	Pasiva y adaptativa	Activa y creativa

*Modificado de Ossorio Alfredo: "**Planeamiento Estratégico**", Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

bre, el desconcierto y las sorpresas. Estas condiciones surgen de la combinación, por lo general impredecible, de los múltiples actores y factores que se articulan en el juego social. La teoría social que tienda a comprenderlo y a explicarlo deberá, en consecuencia, hacerlo en correspondencia con estas características. La acción social es abierta y creativa y se desarrolla en una realidad incierta y dominada por un cierto desorden, por otra parte irreductible a explicaciones unilaterales.

Al respecto Carlos Matus, efectúa las siguientes precisiones:

"Sobre este debate conviene hacer dos comentarios: a) no da lo mismo explicar la realidad mediante la relación hombre-naturaleza (sujeto que explica - objeto explicado), como hace la física, que entender el desarrollo de las relaciones entre los hombres, como intenta la teoría social; y b) el concepto de orden debe ser precisado, pues, a veces, se lo asimila al concepto de ley determinística, como si el concepto de ley sólo pudiese interpretarse de ese modo; se ignora, por consiguiente, la existencia de leyes no determinísticas. (...)

Entonces, podemos acordar con Matus que:

- Hay leyes determinísticas y leyes no determinísticas que ofrecen al hombre distintas capacidades de explorar el futuro
- Hay sistemas humanos que no siguen leyes, son creativos, donde apenas es posible una cierta capacidad de previsión
- El juego social es un sistema creativo y sólo, por excepción, tiene aspectos determinísticos
- En el sistema social sólo es posible una capacidad de previsión cuasiestructurada, es decir imprecisa y sujeta a errores de apreciación
- El paradigma de la teoría social no puede sustentarse en la capacidad de predicción de una teoría, sino en su capacidad de previsión limitada, acompañada de la capacidad de anticipar la dimensión de los errores posibles de cálculo para calificar su grado de confiabilidad.
- La distinción entre ciencia y metafísica reside en la capacidad de las ciencias de autoestimar su margen de error."

El autor atribuye al debate sobre este tema la mayor importancia expresando que trata de la libertad y la libre voluntad humanas en el marco de la sociedad. Abundando en su explicación manifiesta que una consideración diferente, adherida a una visión determinista, hace del hombre un mero agente de procesos en los que no puede influir para crear su futuro y, por tanto, carece libertad.

En sentido contrario, en una concepción de "juego abierto" el hombre puede crear su futuro aunque sujeto a las restricciones que impongan a su acción creadora, las circunstancias de tiempo y lugar. En este marco el hombre es libre en cuanto ser social; con una autonomía que le permite actuar y modificar las circunstancias y con los límites y las resistencias que la sociedad opone a su autonomía.

Lo anterior es una condición necesaria para que adquiera relevancia la construcción de un plan: esfuerzo vano sería construirlo y ejecutarlo - para adaptar la realidad a los deseos (determinación de objetivos) y los deseos a la realidad (factibilidad del plan) - si el sistema social fuese determinístico y, por tanto, impermeable a todo intento de modificación de su realidad.

En el sistema social no existe un orden determinístico pues este sistema se encuentra dominado por la incertidumbre, el desconcierto y las sorpresas. Estas condiciones surgen de la combinación, por lo general impredecible, de los múltiples actores y factores que se articulan en el juego social. La teoría social que tienda a comprenderlo y a explicarlo deberá, en consecuencia, hacerlo en correspondencia con estas características. La acción social es abierta y creativa y se desarrolla en una realidad incierta y dominada por un cierto desorden, por otra parte irreductible a explicaciones unilaterales.

"... una consideración adherida a una visión determinista, hace del hombre un mero agente de procesos en los que no puede influir para crear su futuro y, por tanto, carece libertad ... en una concepción de "juego abierto" el hombre puede crear su futuro aunque sujeto a las restricciones que impongan a su acción creadora, las circunstancias de tiempo y lugar ..."

> ***"... la prospectiva y el planeamiento estratégico, aportan una visión superadora del reduccionismo y del determi-nismo dominante; incorporan variables cualitativas, reconocen el papel de la voluntad, la conciencia y la actividad humanas en la construcción del futuro ... alumbran la idea de un pasado múltiple; incorporan la noción de estrategia como disposición inteligente de fuerzas; afirman el papel activo de la intencionalidad; destacan la presencia permanente de la incertidumbre y del azar como marcos de la acción; descartan la linealidad pasado-presente-futuro y la sustituyen por la multiplicidad de futuros posibles; promueven la previsión de escenarios y de contingencias como hipótesis de situaciones posibles ..."***

Planeamiento tradicional y planeamiento estratégico

La prospectiva, cuya explicación general ya desarrollamos, viene a ampliar los horizontes de las ciencias sociales desplazando a las tendencias predominantes en los años 60-70. Asociada al planeamiento estratégico, se incorpora, incluso, como un método importante de su fase normativa (como se verá más adelante).

Ambas disciplinas –prospectiva y planeamiento estratégico- aportan una visión superadora del reduccionismo (tecnológico, social, económico, etc.) de la ilusión progresista y del determinismo dominante; incorporan variables cualitativas, reconocen el papel de la voluntad, la conciencia y la actividad humanas en la construcción del futuro.

Por consiguiente alumbran la idea de un pasado, también múltiple; incorporan la noción de la estrategia como disposición inteligente de fuerzas; afirman el papel activo de la intencionalidad; destacan la presencia permanente de la incertidumbre y del azar como marcos de la acción; descartan la linealidad pasado-presente-futuro y la sustituyen por la multiplicidad de futuros posibles; promueven la previsión de escenarios y de contingencias como hipótesis de situaciones posibles; entre otros aspectos.

El planeamiento estratégico hace suyo el concepto de acción de Morin, que resume el nuevo estilo de pensamiento: "La acción supone complejidad, es decir, elementos aleatorios, azar, iniciativa, decisión, conciencia de las derivas y las transformaciones.(..) Una visión simplificada lineal resulta fácilmente mutilante". La conformación del concepto de planeamiento estratégico no es una simple adición de ambos conceptos. Significa una ruptura epistemológica, vale decir un cambio en los supuestos filosóficos –la teoría -, los principios y finalmente en los métodos y técnicas instrumentales. (CUADRO III)

CUADRO III:
Conformación del concepto de planificación estratégica. Ruptura epistemológica.

PLANIFICACION SINGULAR (Yo Planifico)	CORTE EPISTEMOLOGICO	*PLANEAMIENTO PLURAL (Muchos Sujetos Planean)*
Distinción entre sujeto Planificador y Objeto Planificado		**Planificación de Múltiples Actores**
Visión Unilateral y Fragmentaria		Visión de la complejidad del sistema social
Lo Económico como determinante y Dominante		Calculo dialéctico e interactivo de fuerzas
Separación entre lo político y lo técnico		Perspectivas o puntos de vista situacionales
Reduccionismo		Reconocimiento de lo Social, múltiple y Complejo
De lo complejo social a lo simple económico		Incertidumbre del futuro
Certidumbre del Futuro		Multidisciplinariedad
Técnicos planificadores		Planificadores de base técnica política
Planificadores de base técnica		

*Modificado de Ossorio Alfredo: "**Planeamiento Estratégico**", Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

PLANIFICACIÓN NORMATIVA			PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
El sujeto planificador es distinto y está fuera del objeto planificado.	**Planificación Excéntrica**	**Planificación Concéntrica**	El sujeto planificador está dentro del objeto planificado, se confunde con el objeto planificado. El sujeto no es uno sino múltiple y se expresa en diferentes actores sociales que planifican de acuerdo con su perspectivas, intereses, ideas y valores.
La realidad obedece a "leyes de funcionamiento" que son relaciones de causa-efecto que explican el comportamiento de los agentes econó-micos. La realidad es cognoscible a través del diag-nóstico, existe una sola explicación "objetiva", una "verdad"..Racionalidad única.	**Determinismo Causal y Certeza Cognoscitiva**	**Relatividad Situacional y Perceptiva**	Las relaciones causa-efecto se entrelazan con las relaciones iniciativa-respuesta que surgen de cálculos estratégicos interactivos en un juego plural de actores que planifican sus acciones. Diversas apreciaciones de situación y capacidades de acción, crean los resultados y relativizan "las leyes de funcionamiento(...)". La realidad es explicada desde diferentes perspectivas condicionadas por la inserción de los actores en ella "el mismo objeto se ofrece a múltiples observadores en diversas apariencias según la situación de cada uno de ellos" (*). Al diagnóstico único se opone la apreciación o explicación situacional. Multiplicidad de racionalidades.
La realidad conocida puede ser modificada a través de herramientas	**Alta Certidumbre y Previsibilidad del futuro**	**Incertidumbre y Baja Previsibilidad**	La confluencia y pluralidad de actores, intencionalidades y capacidades reducen la certidumbre y la previsibilidad del futuro. "Es absurdo pensar en una previsión puramente 'objetiva', es decir, en una previsión basada únicamente en el movimiento de las fuerzas económicas, prescindiendo de la acción 'subjetiva' de los hombres..." (**). A la imprevisibilidad del futuro por la relación de fuerzas de los diversos actores, se suma la impredicibilidad de la conducta de los seres humanos "La acción humana, pues, consiente en la incertidumbre del futuro ... porque las acciones humanas son nunca del todo previsibles..." (***)
El poder está cohesionado, es único y reside en el estado. Estado es el sujeto planificador de la realidad, los agentes económicos respon-den con comportamientos previsibles.	**Centralidad del poder y del control de gobernabilidad**	**Descentralidad del poder y del control de gobernabilidad**	No existe un único sujeto que planifica y un conjunto de espectadores que observa y actúa conforme las previsiones del plan. El poder, como capacidad de articular y controlar las variables del juego social ni es el único, ni es omnímodo. En este marco, la gobernabilidad es un esfuerzo permanente de conducción y control de lo diverso. Existe un poder en cada fuerza social que planifica y actúa.

*Modificado de Ossorio Alfredo: "**Planeamiento Estratégico**", Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

LA PLANIFICACIÓN TRADICIONAL

La planificación tradicional supone una concepción unilateral de la realidad que atribuye a la autoridad y la responsabilidad de una aristocracia del talento en el estado la capacidad para actuar como sujeto planificador de la comunidad y a ésta como un objeto pasivo, inerte y, por tanto, obediente, a la voluntad del planificador. Para este estilo de planificación el plan es una tarea técnica que realizan los expertos al servicio de los políticos.

Para la postura tradicional, el ejercicio del planeamiento, remite a un acto acotado en el tiempo, en el que se redacta el plan y que culmina en un documento prescriptivo. El ámbito de lo planificado aparece limitado a lo económico

Esta creencia desconoce o al menos no reconoce y menos aún, incorpora al análisis, la diversidad de situaciones y posiciones desde donde van a ser percibidos y procesados los significados contenidos en los distintos planes y las respuestas que, en consecuencia, darán a él los múltiples actores sociales. En función de esta "ceguera perceptiva" confunde a su papel de actor y fuerza social que planifica con el rol y la intencionalidad del conjunto de la sociedad. Sus ideas, intereses e interpretación de la situación son generalizados como una única perspectiva del objeto planificado.

Esto le da un perfil reduccionista, acotado a un núcleo técnico especializado, por lo general, en economía y en consecuencia, simplifica y reduce la comprensión de los factores condicionantes de la realidad social y oscurece el de los medios para transformarla.

El producto de esta modalidad de planificación es el "plan libro".

- **El "plan libro"** contiene un diagnóstico, un pronóstico y una propuesta normativa: el "deber ser". El "deber ser" es la contracara del diagnóstico. Consiste en el enunciado de proposiciones opuestas, vale decir con signo positivo, de los enunciados utilizados para identificar las situaciones no deseadas del diagnóstico: los problemas constituyen una contraposición entre el estado actual deficitario y el estado deseado satisfactorio. El diagnóstico es entendido como la apreciación "objetiva" de la situación.

La incorporación de la diversidad de posiciones y el establecimiento de relaciones que pueden ser de colaboración o conflicto es el punto de inflexión entre el planeamiento tradicional y el estratégico.

Los supuestos previos del planeamiento se modifican de un modo sustantivo al incorporar en el punto de partida al "otro" como una diversidad de participantes que pueden competir en el escenario social u oponerse a un determinado proposito.

El "otro" es un sujeto que actúa conforme designios que pueden coincidir en intereses y motivaciones, participar del logro de metas que son comunes o disentir, enfrentar u obstaculizar la acción propia. El "otro" hace referencia a un conjunto de actores con capacidad creativa que interviene con sus operaciones, intenciones y pasiones en el curso de los acontecimientos produciendo fuerzas que tienden al cambio situacional y que también Interpreta la realidad situacionalmente, es decir desde el lugar (posición) que ocupan y desde de las prácticas sociales que realizan, a partir de intereses, valores, creencias e intencionalidades propias.

La ausencia en la planificación tradicional de un reconocimiento adecuado de la actuación múltiple y compleja del otro en el escenario, produce, junto al bloqueo de percepción de lo real, la grata sensación de "manejar" la realidad a partir del ejercicio intelectual de combinar variables que pretendidamente determinarán desenlaces previstos.

De este modo, con la eliminación de la "realidad" se habrá "eliminado" la incertidumbre. Pero solo se trata de una ficción, de un notable error de percepción: una ilusión.

Con la exclusión del otro, el planeamiento tradicional desencadena fuertes consecuencias conceptuales; errores de criterio que se constituirán en el soporte silogístico de nuevos razonamientos, de apariencia "verdadera", que junto con los problemas de atribución de sentido producirá, consecuentemente, el establecimiento y la instrumentación de políticas, medidas y acciones.

Jacobo Burkhardt destaca entre los juicios a aquéllos que llama "juicios basados en la seguridad". Éstos constituyen una necesidad psicológica de los hombres de amortiguar el efecto de la incertidumbre, que son componentes del pensamiento humano.e influyen en el comportamiento social. El Plan, concebido como expresión de una "verdad objetiva", supone la existencia de una obediencia pasiva de los actores sociales a las determinaciones efectuadas por el estado, razón por la cual son convertidos –ilusoriamente- en agentes del plan cuyos comportamientos favorables están previstos, aún cuando no conozcan su contenido y, menos aún, estén comprometidos con él.

LA PLANIFICACION ESTRATÉGICA

En la concepción estratégica del planeamiento el plan no es el ejercicio de poder exclusivo y excluyente del estado sino el **resultado del despliegue de fuerza de los diferentes actores sociales**. Estos actores sociales desarrollan su capacidad de producir cambios situacionales para obtener sus objetivos, en un **juego de tensión dinámica** en la que se entrecruzan e interactúan entre sí múltiples vectores de fuerza.

De la coexistencia de diversos actores sociales con propósitos comunes o distintos, surgen las diferentes **perspectivas explicativas de la coyuntura y el proceso social**, cada una de las cuales privilegia determinados objetivos de conformidad con sus intereses.

Ésto explica las **diferentes y múltiples significaciones que cobran las acciones para cada actor** en contraposición a la unicidad pretendida por el planeamiento tecnocrático. Esa diversidad responde a la intencionalidad diferencial de los actores sociales en el contexto situacional.

La visión del acontecer social plural e irreductible a una unicidad utópica, es **autorreferencial**, vale decir que responde a la explicación e interpretación que los actores sociales hacen de su rol, a los códigos valorativos que configuran su cultura y a los intereses que subyacen en toda actuación humana.

Si no se contempla la referencia hacia la propia identidad referenciada a su circunstancia vital y explicada conforme a su posición y prácticas sociales, lo que se configura es una teoría que carece de legitimidad para guiar conceptualmente la acción.

El plan estrategico no consiste en la mayor o menor destreza que se posea para manipular variables económicas sino en la **capacidad para acumular y direccionar fuerzas para el cumplimiento del objetivo** superando el plan de los demás contendientes.

La existencia de esta relación entre fuerzas divergentes reduce la certeza e incrementa el azar y la incertidumbre del cálculo estratégico y obliga a un **cálculo interactivo permanente** para conocer los avances, retrocesos y desplazamientos producidos por la "fricción" de la propia y las demás intencionalidades en el marco de la situación.

El planeamiento estratégico es entonces un **proceso continuo de adaptación de la aplicación de la enegía social a los cambios situacionales** esforzándose por sostener la direccionalidad en la borrosidad de las circunstancias que se presentan en la trayectoria trazada hacia los objetivos propuestos.

El pensamiento guía a la acción reconociendo los obstáculos, sopesando las dificultades, delineando conceptualmente las características de los escenarios, ajustando proporcionalmente el empleo de recursos al dominio de las circunstancias y promoviendo la economía de esfuerzos. La acción se incorpora al escenario y éste la pone a prueba en su capacidad de modificar el curso de los acontecimientos, en su resistencia a la dispersión de esfuerzos y a la pérdida del rumbo.

El cálculo estratégico adquiere así la plenitud de su carácter de razonamiento interdependiente, continuo e interactivo de la correlación de fines y medios.

> ***"...la incorporación de la diversidad de posiciones y el establecimiento de relaciones es el punto de inflexión entre el planeamiento tradicional y el estratégico ... los supuestos previos del planeamiento se modifican de un modo sustantivo al incorporar en el punto de partida a la diversidad de participantes que pueden competir en el escenario social ...*** *el "otro" es un sujeto que actúa conforme designios que pueden coincidir en intereses y motivaciones, participar del logro de metas que son comunes o disentir, enfrentar u obstaculizar la acción propia* ***... el "otro" hace referencia a un conjunto de actores con capacidad creativa que interviene con sus operaciones, intenciones y pasiones en el curso de los acontecimientos produciendo fuerzas que tienden al cambio situacional y que también Interpreta la realidad situacional-mente, es decir desde el lugar (posición) que ocupan y desde de las prácticas sociales que realizan, a partir de intereses, valores, creencias e intencionalidades propias ..."***

> ***"... la acción se incorpora al escenario y éste la pone a prueba en su capacidad de modificar el curso de los acontecimientos, en su resistencia a la dispersión de esfuerzos y a la pérdida del rumbo ... el cálculo estratégico adquiere así la plenitud de su carácter de razonamiento interdependiente, continuo e interactivo de la correlación de fines y medios ..."***

Enfoques y perspectivas de los maestros

Existen diversos enfoques de la reflexión planificadora que se estructuran a partir de bases epistemológicas diversas. Entre ellos tienen particular importancia para la concepción expuesta en estas páginas, los de Von Clausewitz, Carlos Matus, Russel Ackoff, H. Ozbekahn y Alberto Levy.

Von Clausewitz: Teoría de la Acción

Un clásico, Von Clausewitz utliza el concepto de plan estratégico como el instrumento que traduce los objetivos políticos al terreno de la acción bélica.

La táctica es el esfuerzo concreto y singular de combate en una porción del teatro de operaciones. Y la estrategia es la visión de conjunto y disposición de la fuerza propia que se sostiene en el marco de las turbulentas modificaciones de circunstancias y operaciones en el cuadro general de la guerra.

La estrategia redefine y reinterpreta las propias acciones tácticas desde una perspectiva general que comprende la correlación de fuerzas propias con las adversas. La unidad conceptual entre plan y estrategia en ningún caso hace desaparecer el significado que tiene cada uno de los conceptos separadamente.

El plan es el conjunto de acciones diseñadas para dar respuesta a una perspectiva estratégica, de conjunto, que sistematiza operaciones y movimientos en correspondencia con la estrategia; vale decir, que se realizan para dar cumplimiento a la estrategia.

La estrategia es el cálculo permanente que "actualiza" al plan en sus modos de operación, de acuerdo con los nuevos datos que surgen de los cambios en el contexto y que requieren ser incorporados al plan para facilitar y sostener la trayectoria prevista hacia los objetivos estratégicos.

La mención de Clausewitz y de la terminología por él utilizada en el libro "De la Guerra" tiene plena vigencia si se la sustituye y adapta a otros campos de conocimiento como pueden ser los de la administración de empresas, de la administración pública, y, en general, de cualquier ámbito de actividad humana, a condición que sea analizada la organización como un sistema abierto que intercambia información y sostiene relaciones de interdependencia con el contexto.

Siendo así, de las ideas de Clausewitz tienen plena vigencia la caracterización y percepción del entorno por parte del estratega, como un espacio de conocimiento hipotético al que se accede mediante apuestas estratégicas que tratan de imponerse al azar y a la incertidumbre; la definición de la estrategia como un cálculo permanente que reflexiona sobre los vectores de fuerza y centros de gravedad de la acción en contextos turbulentos y cambiantes; los principios de la acción como la sorpresa, la aplicación selectiva y pautada de las propias fortalezas, entre otras.

Así puede hablarse del lanzamiento de un sorpresivo plan estratégico comercial, tendiente a posicionar un nuevo producto; o de la estrategia municipal, que busca la segmentación de servicios y establece una estrategia y un conjunto de tácticas y de operaciones para alcanzarla; del código de personalidad de un actor social, que permite estudiar las modalidades que la personalidad de un conductor puede imprimir a sus decisiones ante determinadas situaciones; etc.

La estructura del pensamiento dialéctico de este autor está incorporada a la que Raymond Aron, en la década de los sesenta, denominara praxeología, definiéndola como la ciencia de la acción eficaz ; una filosofía de la acción que reconoce el papel creativo del pensamiento y de la acción humanas en la construcción histórica ("actuar como hombres de pensamiento, pensar como hombres de acción"). En esta cosmovisión el hombre influye en la creación de condiciones al mismo tiempo que es influido por ellas, en un juego de interacciones mutuamente condicionantes; diferente ésta como teoría a las rígidas concepciones deterministas que explican el comportamiento de los actores sociales exclusivamente por determinaciones del contexto o por factores psicológicos individuales.

Clausewitz es un teórico de la acción que estudia las relaciones que surgen en un teatro de guerra pero su razonamiento dialéctico, como dijimos, es impecable para su adopción en otros campos de actividad. En él la acción estratégica es concebida como una energía compuesta de elementos materiales, morales, técnicos y psicológicos que, combinada con el talento, se enfrenta a una infinidad de condicionamientos - favorables y desfavorables - que pueden coadyuvar al éxito o al fracaso en la consecución de propósito.

Constituye una apuesta y una construcción fatigosa que se esfuerza por reducir la incertidumbre y el azar y tornar previsible el futuro frente a

las turbulencias del contexto; condiciones éstas que están siempre presentes - ante cualquier acción que quiera desarrollarse- como dinamismos de la sociedad.

Estas características del pensamiento de Clausewitz, atribuidas por él a la guerra, expresan la fuerte impredecibilidad de las modalidades que habrá de adoptar el curso de los acontecimientos y los resultados que se habrán de obtener de la acción.

Esta es una concepción que respeta y enfatiza la complejidad de los factores en juego tal como se presentan en la dinámica social. Sin embargo, distintas concepciones imbuidas de la idea que atribuía a la técnica un rol dominante en todos los campos de la actividad humana y, entre ellas a la planificación y la negativa a incorporar la noción de complejidad en la realización del plan, comenzaron a influir en el sentido y enfoque de la planificación con el consecuente predominio de una visión y metodología tecnocráticas.

“... el plan estratégico es el instrumento que traduce los objetivos políticos al terreno de la acción bélica ... la táctica es el esfuerzo concreto y singular de combate en una porción del teatro de operaciones ... la estrategia es la visión de conjunto y disposición de la fuerza propia que se sostiene en el marco de las turbulentas modificaciones de circunstancias y operaciones en el cuadro general de la guerra ... la estrategia redefine y reinterpreta las propias acciones tácticas desde una perspectiva general que comprende la correlación de fuerzas propias con las adversas. La unidad conceptual entre plan y estrategia en ningún caso hace desaparecer el significado que tiene cada uno de los conceptos separadamente .”

Carlos Matus: Planeamiento Estratégico Situacional (PES)

Carlos Matus, creador del PES, quien fuera considerado uno de los mas importantes teóricos de la planificación en organismos públicos, señala que la acción de gobierno se articula en tres vértices de un sistema complejo constituido por el proyecto de gobierno, la gobernabilidad y la capacidad de gobierno.

El triángulo de gobierno es una estructura conceptual que permite establecer un sistema de correlaciones entre estos tres componentes.

- **El proyecto de gobierno** define los objetivos, identifica los problemas, selecciona el conjunto de operaciones para su resolución y arbitra los recursos necesarios para su ejecución.
- **La gobernabilidad del sistema** se refiere al peso de las variables relevantes y pertinentes al proyecto de gobierno que controla un actor con relación a uno o varios actores. Cuanta mayor influencia o control tenga el actor sobre esas variables mayor será la gobernabilidad del sistema. Por el contrario, cuanto menor decisión tenga el actor sobre las distintas variables, menor será su grado de libertad.
- **La capacidad de gobierno** reside en la facultad de liderazgo basado en la experiencia y en los conocimientos en ciencias y técnicas de Gobierno. Dicho de otra manera es la capacidad de conducción o dirección acumulada en la persona que lidera, en su equipo de gobierno y en la organización que gobierna. En la capacidad de gobierno confluyen “el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso social, dadas la gobernabili-dad del sistema y el compromiso del proyecto de gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de pericia para realizar un proyecto”. (...). “El dominio de teorías, métodos y técnicas potentes de gobierno y planificación es una de las variables mas importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. (...)

En la capacidad de gobierno, sea personal, del equipo o de la organización convergen tres elementos: experiencia, conocimientos y liderazgo. En la experiencia se acumula el arte que el conocimiento científico es incapaz de proveer. Aunque el arte, sin la compañía de las ciencias, es arte en bruto. Ningún componente de esta tríada vale por sí mismo. Lo que vale es el producto inseparable de sus interacciones. Los conocimientos sin experiencias y las experiencias sin conocimiento valen poco, y ambos quedan muy disminuidos ante la carencia de liderazgo. Lo mismo ocurre con esta última si no está asociada a los conocimientos y la experiencia pertinentes. La experiencia sólo vale en relación al capital cognitivo con el cual se acumula, y ese capital cognitivo está inmaduro sin la dosis de experiencia necesaria. (...) Sin capacidad de liderazgo,

los conocimientos y la experiencia sólo pueden producir un buen asesor. A su vez, la capacidad de liderazgo, sin conocimientos y experiencia, produce cabecillas ; es incapaz de producir un líder estadista. El político común es un actor con liderazgo y experiencia, aunque con gran debilidad en su capital cognitivo".

La reflexión sobre la acción de ningún modo es privativa de los organismos públicos; muy por el contrario es una capacidad de todas las fuerzas sociales. Toda acción está precedida y presidida por un cálculo que adopta diferentes modalidades:

1.- ASISTEMÁTICAS: intuitiva, técnica y política

2.- SISTEMÁTICAS: técnica y político-técnica .

- **Las tres primeras son inmediatistas:** responden a las situaciones que se originan en la coyuntura careciendo de un sistema de previsiones y operaciones previamente seleccionadas.
- **La modalidad técnica** sistematiza sus acciones desde perspectivas unilaterales, generalmente desde el punto de vista económico, y desprecia o no valora en el análisis las variables políticas que interactúan y condicionan a los demás factores.
- **La modalidad político-técnica** es el fundamento de la reflexión de la planificación estratégica situacional. Esta modalidad estructura el plan por problemas (oportunidades) y operaciones. "Los problemas son constataciones de disconformidad actual o potencial en la autorreferencia de un actor. Las oportunidades son el signo negativo de los problemas." El plan es el instrumento de la acción para construir el futuro. Pero solo se puede actuar en el presente. En este marco la planificación se refiere principalmente al presente. El plan de largo plazo es una referencia direccional del plan anual y el plan anual una referencia direccional del día a día Las operaciones permiten la integración de lo político con lo económico y lo organizativo

El pensamiento conservador quiere que todo quede como está. El pensamiento estratégico, por el contrario, propicia acciones intencionales y reflexivas basadas en un cálculo que precede y preside a esas acciones. Carlos Matus afirma que los resultados de la acción de gobierno son mas previsibles si se cumplen las siguientes cinco condiciones:

1. Alta capacidad de gobierno.
2. Buen diseño organizativo del aparato público
3. Proyecto de gobierno compatible con la capacidad personal e institucional de gobierno.

CUADRO IV: Triángulo de gobierno

*Modificado de Ossorio Alfredo: "**Planeamiento Estratégico**", Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

Proyecto de Gobierno

OTU

Gobernabilidad del Sistema

Capacidad de Gobierno

4. Contexto situacional coherente con el proyecto de gobierno
5. Buena suerte.

De este modo tendremos el contenido propositivo de los proyectos de acción de gobierno; la gobernabilidad del sistema, entendida como el control de variables o recursos de poder en el proceso de gobierno, por los diferentes actores sociales y la capacidad de gobierno, esto es, el conjunto de teorías, técnicas, métodos, destrezas y habilidades del funcionario y su equipo de gobierno para lograr los objetivos previstos. (CUADRO IV)

Las tres variables exigen determinadas concordancias. Si hay proyecto y no existe gobernabilidad o capacidad de gobierno inútil, será pretender ejecutar sus actividades. Lo mismo ocurre ante la ausencia de cualquiera de las otras variables. Pero un problema mas grave aún que carecer de uno de los vértices del llamado Triángulo de Gobierno es carecer de todos. Y el funcionario es quien impone el techo de calidad a todo su equipo.

Los políticos devenidos funcionarios "tienen una pericia mutilada. Son proclives al inmediatismo, la micropolítica, y a un exceso de confianza en el arte, con menosprecio de los métodos de gobierno. La atracción de la práctica política es tan fuerte, que aún los políticos con buena formación académica y buen nivel intelectual caen en esas deficiencias. Son personas inteligentes que han superado un proceso de selección muy duro. Alcanzan experiencia, tienen o desarrollan capacidad de liderazgo, pero poseen una formación intelectual departamentalizada.

Son abogados, economistas, ingenieros, sociólogos, médicos y otros profesionales especializados en alguna disciplina vertical. No saben de métodos de gobierno. No pueden aprender, porque no saben que no saben. Pero la práctica política ignora esa carencia, porque asumen que saben de lo que no saben. Después de todo, es su especialidad"

El análisis de problemas cuasiestructurados, la ejecución de acciones en ámbitos complejos con alta incertidumbre y elevada turbulencia, la elaboración de planes estratégicos, el diseño de organizaciones eficientes y eficaces, el monitoreo de la gestión pública y la evaluación de los actores no gubernamentales vinculados a la acción de gobierno, etc., supone una metateoría que trasciende las limitaciones de los funcionarios formados en las disciplinas verticales.

Si desconocen las relaciones entre las variables actuantes e ignoran las técnicas, métodos, destrezas y habilidades necesarias para cumplir eficaz y eficientemente con las tareas públicas que tienen asignadas, muy difícilmente, entonces, estarán en condiciones de dar respuesta adecuada y coherente a las circunstancias siempre cambiantes y sumamente complejas que la realidad plantea todos los días.

Carlos Matus, recientemente fallecido, es el teórico clásico por excelencia de la planificación del sector público. En él pueden rescatarse e incorporarse a una conceptualización que supera las especificidades teóricas donde se originaron, el campo militar, al mundo de la empresa y numerosos autores del mundo de la empresa.

Russel Ackoff: El Planeamiento Interactivo

Russel Ackoff establece una tipología de acuerdo con cuatro perspectivas temporales. Ellas se enfocan:

1.- al Pasado (reactivista),

2.- al Presente (inactivistas),

3.- al Futuro (preactivistas) y

4.- Simultáneamente en todas las orientaciones (interactivista).

Para Ackoff no existen orientaciones en estado puro sino que ellas configuran tonalidades o determinados énfasis en el tratamiento de los problemas. Las orientaciones no son consideradas aspectos psicológicos de los que las asumen sino tipos o modalidades de administración y planeamiento a través de las que se asumen las problemáticas.

- **Los reactivistas** tienden a deshacer los cambios para regresar a un estado anterior. “Tienden a entrar al futuro de cara al pasado, por lo que tienen una visión más clara del lugar de donde vinieron que del lugar al que se dirigen”. Los reactivistas son propensos a desestimar a la tecnología a la que le atribuyen ser causa de las situaciones insatisfactorias que originan los cambios. El método de análisis que privilegian es el de buscar las causas de donde proceden las situaciones para “suprimirlas, reprimirlas o removerlas”. La planeación reactivista es de corte autocrático y de baja participación de quienes deberán realizarla. Cuando esta participación existe sigue la línea jerárquica de la empresa y actúa por agregación hacia los niveles superiores donde se decide finalmente. Esto implica un tratamiento por separado de los problemas que restan sistematicidad a la planeación y deshace las propiedades comunes que existen en los problemas.
- **Los inactivistas** tienden a impedir los cambios privilegiando la estabilidad y la sobrevivencia, interpretando que los cambios introducen el desorden y propician amenazas a los valores vigentes. Adoptan el criterio de diferir la toma de decisiones sosteniendo y aún fortaleciendo el papeleo administrativo y burocrático, por sus virtudes de retrasar los cambios y consolidar lo existente. En sus metodología de trabajo se inclinan por el tratamiento por separado de los problemas y por la actuación directa y febril en tiempos de crisis. El modelo ejemplificador utilizado por Ackoff para este tipo de orientación es el de la empresa subsidiada.
- **Los preactivistas** consideran que el futuro habrá de ser mejor que el pasado y el presente por lo que buscan acelerar los cambios con vistas a explotar las oportunidades que generen. Ven con buenos ojos a la tecnología a la que consideran, también, como causa de los cambios y positiva generadora de oportunidades. La planeación preactiva “consiste en predecir el futuro y prepararse para él” por lo que se basan en la formulación de pronósticos y métodos de previsión del futuro con vistas a crear las condiciones de adaptación que les permita prepararse para reducir los riesgos y aprovechar las posibles oportunidades.
- **Los interactivistas** consideran que el futuro puede ser influido por la acción de los diferentes actores sociales por lo que está “sujeto a creación”. De aquí que consideren a la planeación como el diseño de un futuro deseable y de la invención de los métodos para llegar a él.

  En el proceso de planeación los interactivistas consideran que existen dos cosas para enfrentar las situaciones problemáticas:

  Determinar su similitud con situaciones anteriores para obtener el tipo de conocimiento aplicable al nuevo caso; y

  Determinar que aspectos singularizan a la situación presente y que son únicos y consubstanciales a él, para establecer el

tipo de conocimiento que aún no se tiene y que se deberá promover y experimentar.

El enfoque interactivista de Ackoff otorga a los ideales un papel clave en la planeación . Para este autor el interactivismo reconoce que en la planeación el proceso de realización es el producto más importante.

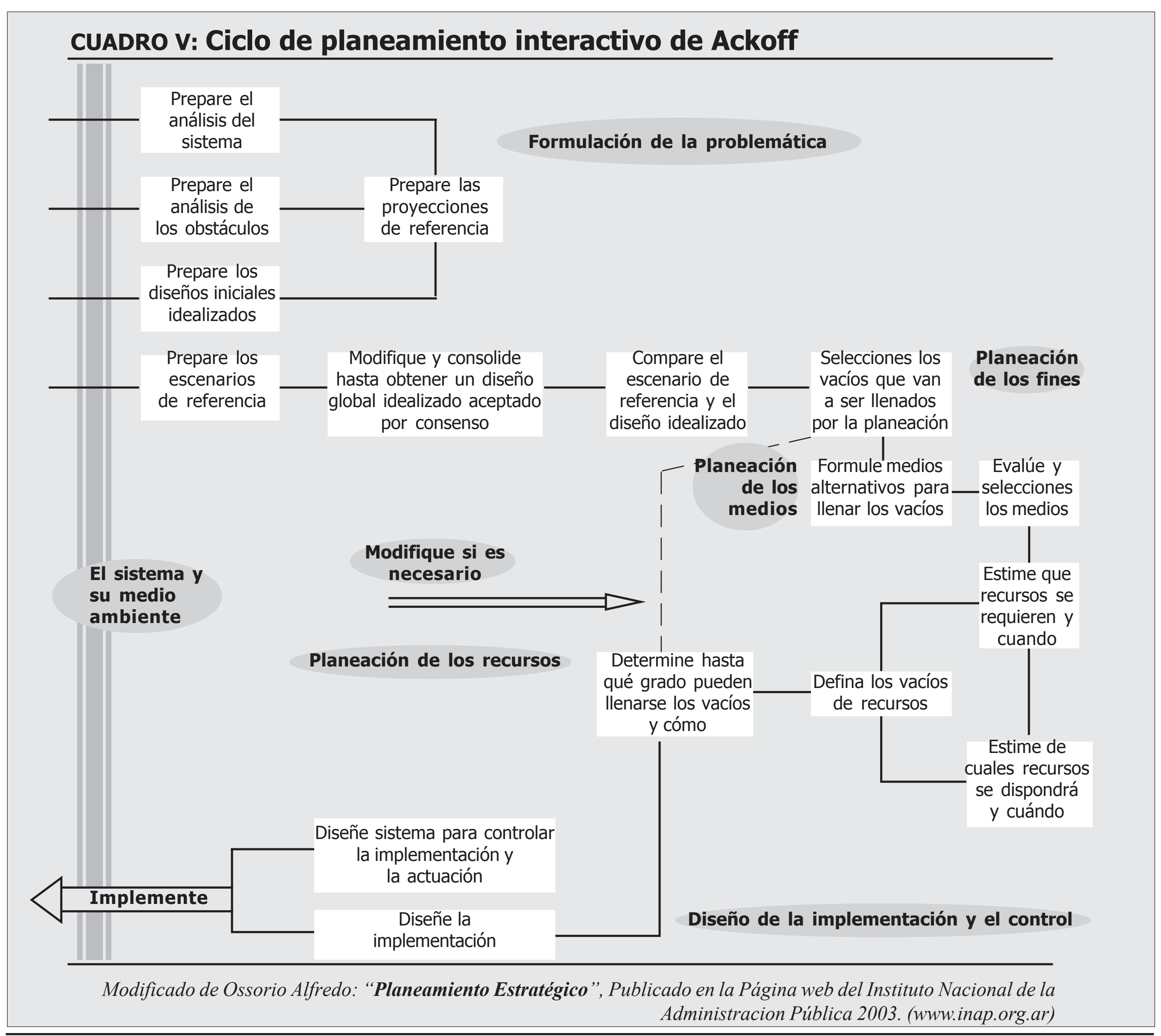
Lo anterior se sustenta en los principios operativos de la ***planeación interactiva,*** a saber:

- **Principio participativo**: La participación es el medio de aprendizaje de la organización y constituye una finalidad en sí misma para el desarrollo : el incremento de los deseos y la capacidad para satisfacerlos. La planeación debe ser tanto recreativa como productiva, vale decir que debe mejorar la calidad de la vida de trabajo y capacitarlos para desarrollarse
- **Principio de la continuidad**: La continuidad permite el monitoreo de los cambios relevantes del medio ambiente que pasarían desapercibidos en los procesos de planeación y evaluación anuales por su condición de interrumpidos y discontinuos. La variación de las valoraciones que atribuímos a los fines perseguidos cuando nos acercamos a los fines elegidos, constituye otro factor importante para sostener el principio de continuidad.
- **Principio holístico**: Conformada por la coordinación y la integración, que son respectivamente la interdependencia e interacción entre unidades de un mismo nivel, la primera, y de distintos niveles, la segunda, el principio holístico se enuncia de la siguiente forma: mientras más partes y niveles de un sistema se planeen simultánea e interdependientemente, mejores serán los resultados.

Ackoff divide el planeamiento interactivo en cinco fases (CUADRO V)

- **Formulación de la problemática**. El conjunto de amenazas y oportunidades que encara la organización.

CUADRO V: Ciclo de planeamiento interactivo de Ackoff



*Modificado de Ossorio Alfredo: "**Planeamiento Estratégico**", Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

- **Planeación de los fines**. La especificación de los fines que se van a perseguir. Diseño del futuro deseable.
- **Planeación de los medios**. La selección o creación de los medios con los que se van a perseguir los fines especificados.
- **Planeación de los recursos**. La determinación de recursos necesarios, disponibles y no disponibles y los medios de su consecución.
- **Diseño de la implementación y el control**. La determinación de los responsables de la acción, del quehacer a realizar, del tiempo y lugar de realización y de los medios de control y sus consecuencias.

Ozbekhan: El planeamiento basado en la reflexión prospectiva:

La visión del planeamiento de Ozbekhan participa de las ideas centrales expuestas en el apartado de la planeación interactiva de Ackoff. Incluso es posible observar en la obra de Ackoff un agradecimiento a él por su consejo y asistencia a Ozbekhan.

Para Ozbekhan la planeación comienza por la reflexión prospectiva y la definición de un futuro idealizado. El proceso de diseño idealizado del futuro no establece restricciones al proceso imaginativo salvo en el rango de factibilidad tecnológica que rodee la situación futura. En la reflexión prospectiva establece una estructura jerárquica constituida por tres niveles (CUADRO VI):

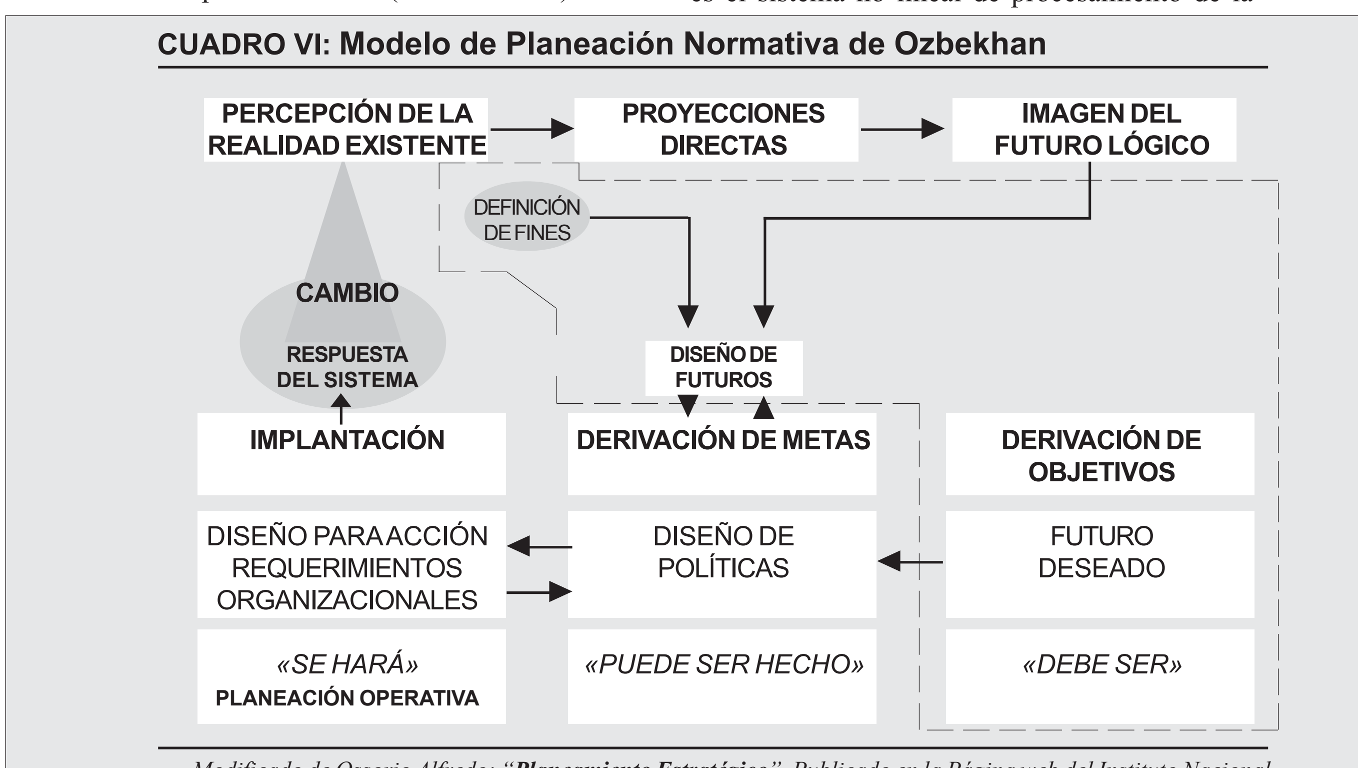
- **Nivel de la planeación normativa**: consiste en la definición de fines o ideales, la definición de futuros deseados y la derivación de objetivos congruentes con los anteriores. Este nivel se orienta a la determinación del "deber ser", lo que "deberá ser hecho" y se vale de proyecciones directas que posibiliten establecer las consecuencias de no mediar la intervención deliberada sobre las variables.
- **Nivel de la planeación estratégica**: consiste en el análisis de factibilidad de los futuros idealizados mediante la contrastación del "debe ser " con el "puede ser". Con la base conceptual de la situación existente y la situación deseada, la planeación estratégica establece las metas y define los resultados posibles.
- **Nivel de la planeación operativa**: consiste en la instrumentación de las decisiones formuladas anteriormente mediante el señalamiento de "lo que será hecho".

La implantación produce cambios de estado en la realidad que se traducirán en alteraciones de los fines, consecuentemente con el cambio de las condiciones, por lo que se inicia nuevamente (o se continúa ininterrumpidamente) el ciclo de planeación.

Kenichi Ohmae: El pensamiento estratégico

Para Kenichi Ohmae el pensamiento estratégico es el sistema no lineal de procesamiento de la

CUADRO VI: Modelo de Planeación Normativa de Ozbekhan



*Modificado de Ossorio Alfredo: "**Planeamiento Estratégico**", Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

realidad que hace posible determinar los factores clave para enfrentar problemas que se muestran "al sentido común como un todo integrado".

El "punto crucial" de arranque es la división de los problemas en sus partes constitutivas, con vistas a descubrir el significado peculiar de sus componentes en la coyuntura y a reestructurar y ensamblar los elementos analizados de acuerdo con el modelo deseado.

Para efectivizar lo anterior, propone superar las metodologías graduales de los sistemas de análisis formales, que caracterizan el pensamiento lineal, por lo que denomina la herramienta fundamental del pensamiento no gradual: el cerebro humano.

En este sentido destaca la diferencia que existe entre los sistemas mecánicos, basados exclusivamente en el pensamiento lineal, los sistemas intuitivos, de escaso sustento en sus conclusiones, con el pensamiento estratégico que combina armoniosamente el análisis racional con la reintegración imaginativa, en un nuevo modelo de los componentes del problema.

Para ejercitar este enfoque, propone la búsqueda del punto crítico o clave del problema y la formulación de éste de una manera que facilite el descubrimiento de una solución. Esto implica la selección y conceptualización adecuadas de preguntas que interroguen por el problema y no el mero enfoque de preguntas orientadas a interrogar por los síntomas de los problemas.

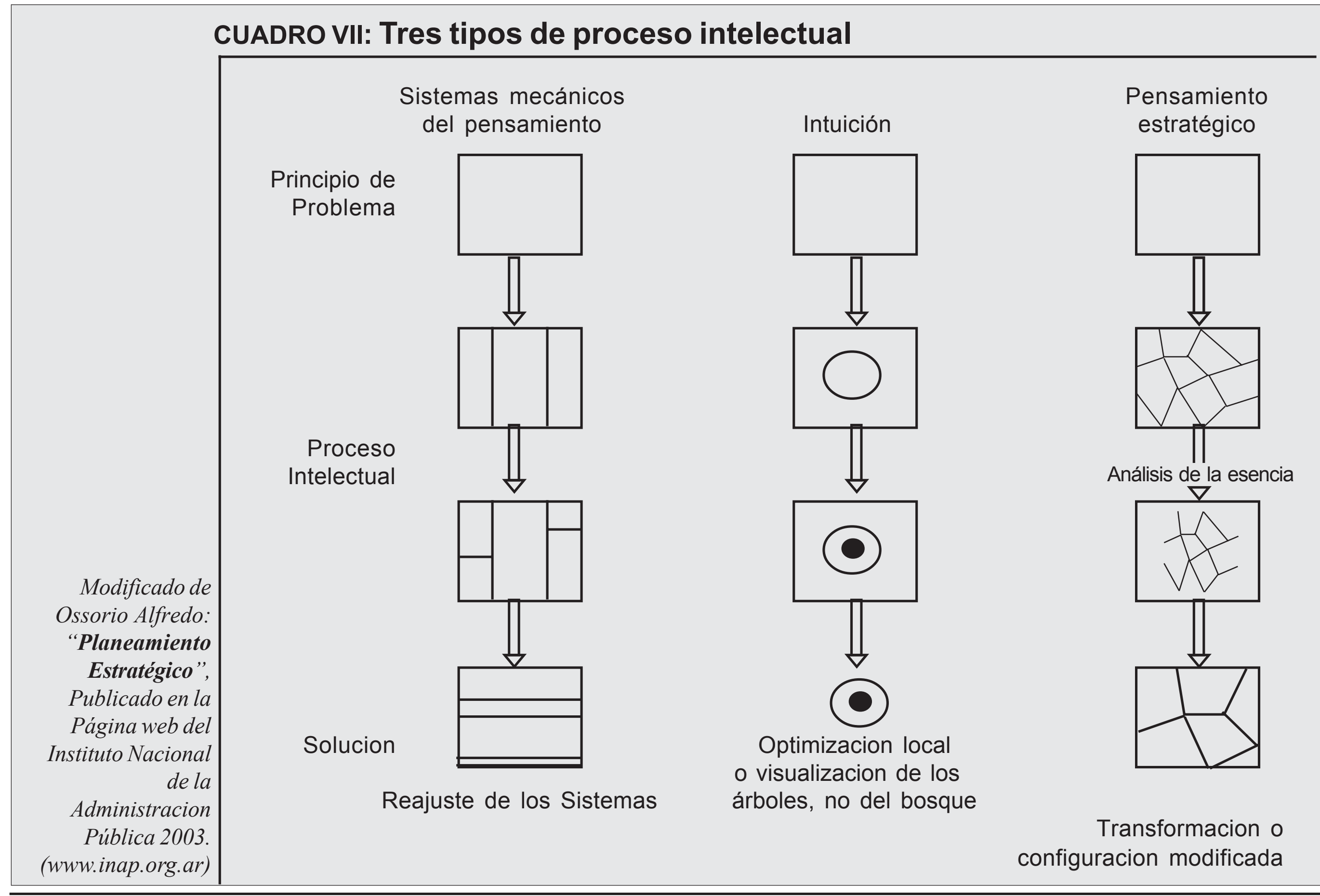
Para ello, propone la utilización de la técnica de "tormenta de ideas" y las encuestas de opinión para recabar datos sobre las debilidades de la empresa frente a sus competidores. Estos datos son clasificados sobre la base de denominadores comunes y son agrupados, como paso previo a la determinación de los asuntos críticos que plantea cada tema agrupado.

Terminado el proceso de abstracción se decide el enfoque a adoptar, los programas a desarrollar para la implantación y los planes detallados de acción. En todos los casos la planificación debe establecer acciones concretas y específicas que identifiquen los asuntos críticos y la implantación de las soluciones en las actividades diarias sin omitir los pasos necesarios. "Ninguna solución, por perfecta que sea su forma de atacar el asunto crítico, surtirá el menor efecto mientras no se implante" (CUADRO VII).

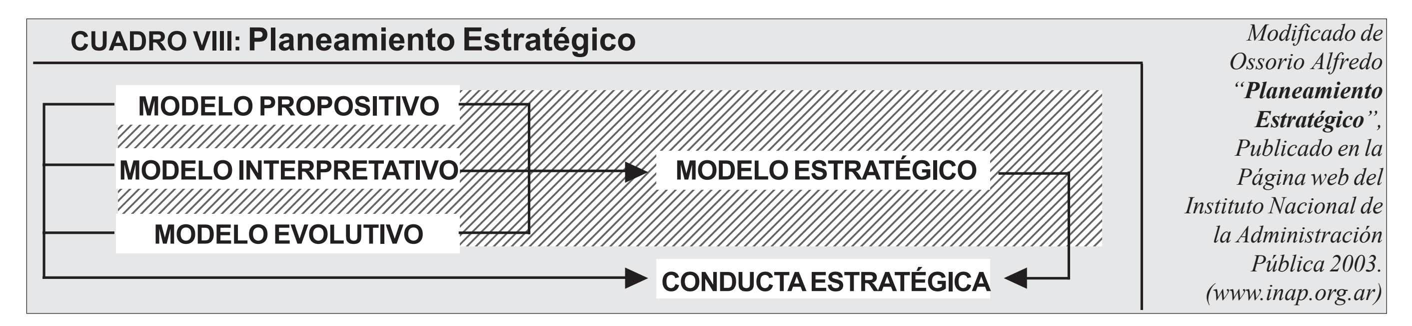
Alberto Levy: La conducta estratégica.

Para Alberto Levy vivimos momentos de alta turbulencia en el contexto que hacen imprescindible

CUADRO VII: Tres tipos de proceso intelectual



*Modificado de Ossorio Alfredo: "**Planeamiento Estratégico**", Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*



el planeamiento estratégico de la conducta empresaria. La conducta estratégica de una empresa, está constituida por dos procesos:

1. El proceso de interacción de ésta con el entorno y,
2. El proceso dinámico de cambio de su configuración interna para una mejor interacción con el contexto (reorganización).

El planeamiento estratégico es el proceso de producción de planes de esa conducta ante la dinámica de cambio económico, cultural, tecnológico y socio-político del entorno. La conducta estratégica consiste en la asignación y el mantenimiento en niveles adecuados de recursos o factores estratégicos (energía, materia, información y tiempo) para lograr objetivos y metas en las transacciones comerciales de la empresa con el entorno.

El planeamiento estratégico es el articulador de esos recursos o factores estratégicos. Su producto es una determinada conducta -la estrategia- que es aquella que se ha encontrado como la mejor para solucionar un problema. (CUADRO VIII)

El planeamiento estratégico es una secuencia de acciones de solución de problemas para lo cual busca comprender, explicar e interpretar el entorno en su doble aspecto inmediato y mediato, tratando de establecer las variables que afectan a la empresa.

El esfuerzo es puesto en la comprensión de cuál es el problema, la brecha, el desequilibrio, entre los niveles de aspiración y las decisiones actuales. La solución del problema implicará la mayor y mejor aplicación de recursos o factores estratégicos (energía, materia, información y tiempo).

Esto obliga a disponer de:

- los recursos
- la capacidad para detectar un problema y
- la capacidad de reaccionar en el momento adecuado.

El diseño del Modelo Estratégico implica contar con la información sobre los estados deseados o niveles de aspiración (Modelo Propositivo), sobre recursos requeridos y disponibles (Modelo Evolutivo), y sobre operaciones e información del contexto (Modelo Interpretativo).

El Modelo Estratégico efectúa la interconexión de los otros tres modelos y establece el cuerpo de hipótesis instrumentales que orientarán a la empresa hacia su competitividad evolutiva.

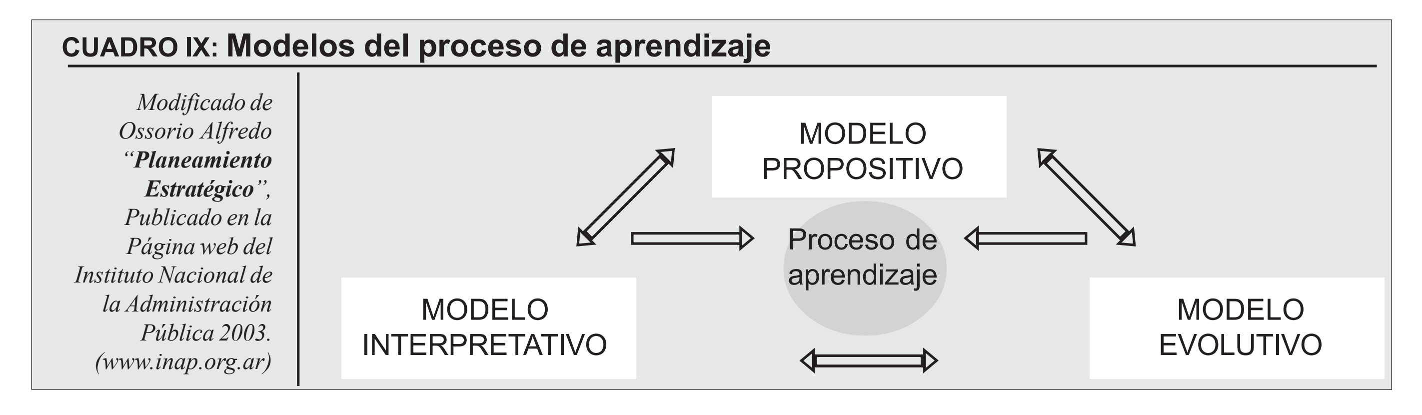
- **El Modelo Propositivo**, cuyo vértice superior ocupa la misión o propósito, estructura y jerarquiza sincrónica y diacrónicamente los objetivos y las metas, en estructuras dinámicas. La determinación de la misión o propósito básico, permite el proceso de definición de objetivos y metas, niveles de aspiración o estados futuros deseados.
- **El Modelo Interpretativo** incorpora la información del entorno turbulento y cambiante, aprecia la situación actual y las tendencias futuras, las amenazas y oportunidades del contexto y las fuerzas y debilidades de la organización. En este marco define y precisa los problemas de la empresa en su relación con el entorno.
- **El Modelo Evolutivo** desarrolla estrategias y encadena las decisiones actuales con los resultados futuros.

Existen tres tipos de dirección superior de acuerdo al modo de encarar las relaciones entorno-empresa:

- **Rigida**: es la que no puede interiorizar pautas del cambio, adopta conductas que usó en el pasado y produce la adaptación ante el advenimiento de crisis.
- **Adaptativa:** se adecua progresivamente a los cambios una vez que éstos han ocurrido y,
- **Evolutiva:** se anticipa a los cambios posibles en el futuro, se prepara para aprovechar las oportunidades y disminuir los riesgos y las amenazas, redefine y eleva sus niveles de aspiración y prepara los factores estratégicos para detectar, procesar y solucionar problemas en forma progresivamente más adecuada.

El planeamiento estratégico es el proceso de aprendizaje de la fuerza (competitividad evolutiva) a aplicar (presión estratégica) para poder progresar (modelo evolutivo). (CUADRO IX)

CUADRO IX: Modelos del proceso de aprendizaje



El proceso de aprendizaje permitirá una mejor interpretación del entorno ante una turbulencia cada vez mayor y un tiempo de reacción cada vez mas adecuado.

El tiempo de reacción dependerá a su vez de la capacidad interpretar y anticipar el desarrollo del entorno y la capacidad de disposición de los factores estratégicos para mantener la competitividad evolutiva.

El concepto de competitividad evolutiva es una relación entre las capacidades de interpretación, de reacción (mínimo tiempo de reacción) y estratégica (de disponibilidad de factores estratégicos y masa crítica) y la fuerza (rentabilidad-riesgo, liderazgo, innovación) y cultura (tecnologías de configuración de factores estratégicos) estratégicas.

El proceso de planeamiento estratégico debe asegurar en forma permanente la crítica y contrastación de las hipótesis que maneja y la incorporación de hipótesis nuevas que, junto con el mejoramiento del estilo y capacidad estratégica, el de la competitividad evolutiva.

Sintetizando sus diferentes y complementarias definiciones en una que las contenga, Levy define al planeamiento estratégico como el proceso de aprendizaje contraaleatorio de determinación de la conducta evolutiva unidireccional de la empresa.



Planificación Estratégica en Salud
Acompañando la democratizacion de un Sector en Crisis

*ADAPTACION DEL TEXTO "**Planificación estratégica en salud: Acompañando la democratización de un sector en crisis**" de Mario R. Rovere. Artículo basado en un documento técnico preparado por encargo de la Organización Mundial de la Salud en octubre de 1997.*

CONTENIDO

Resumen

El presente trabajo intenta analizar la planificación como una práctica que está siendo revisada y readecuada en su aplicación al campo de la salud, un campo cada vez más dinámico y cambiante.

El personal de salud experimentado recordará épocas de fuerte presencia de la planificación, épocas que, miradas desde el presente, podríamos describir como de valoración y prestigio de los planes, de sus mecanismos de formulación y de los mismos planificadores. Confiabilidad, objetividad, ordenamiento, racionalidad parecían emanar de su presencia y su circulación por las organizaciones.

Sin embargo, el ejercicio entró en ciclos de rendimiento decreciente, se volvió ritual y periférico respecto a las prácticas en salud, sin lograr involucrar al personal en sus distintos niveles, en una reflexión sistemática sobre su quehacer; terminó privilegiando la optimización de los procesos conocidos sin conseguir despertar el interés y la capacidad innovativa de los diferentes niveles e instancias de las grandes organizaciones de salud.

La planificación le llegó desde afuera al sector salud y cuando desde ese «afuera» se redujo la demanda, la presión o el interés, los procesos de planificación comenzaron a languidecer hasta encontrar un piso. Ese piso, consideramos, fue el que posibilitó la detección de las necesidades propias del sector y que permitió a través de un cierto efecto «vacío» desencadenar nuevos procesos, menos pomposos, ordenados o abarcativos que los anteriores, pero en ocasiones más efectivos.

Fueron surgiendo casi espontáneamente allí donde el sector tuviera una instancia innovadora, donde se desarrollara un programa creativo, donde se organizara un distrito, donde una unidad evidenciara un liderazgo emprendedor, donde las comunidades se organizaran, donde las instituciones formadoras se propusieran cambiar sus curricula, etc.

Allí se detecta la insuficiencia de las herramientas y de las formas de pensar los cambios en las instituciones y quienes se involucran comienzan a buscar, a adaptar, a adecuar métodos y técnicas y, en ocasiones producen innovaciones significativas en la creación de metodología.

En medio de estos procesos es que el pensamiento estratégico se vuelve una perspectiva aliada. Resistido por las organizaciones mas jerárquicas o burocráticas, el pensamiento estratégico comenzó a fluir por aquellos espacios que empezaban a liberarse de este ordenamiento. Así procesos como los de descentralización, participación popular, o diferentes instancias colectivas de toma de decisiones encontraron un marco conceptual afín que no tardó en idear herramientas pensadas especialmente para la toma de decisiones colectivas.

Sin embargo las presiones a las que está hoy sometido el sector salud eran muy difíciles de imaginar solo 10 años atrás, y mientras muchas de las certezas se transforman en incertidumbres, las demandas sociales y políticas por el efectivo ejercicio del derecho a la salud no se reducen.

Hoy en el marco de la globalización, de la extensión de ajustes económicos regresivos, incremento de la pobreza y de las brechas entre quienes más y quienes menos poseen, los renovados esfuerzos por generar condiciones para el efectivo ejercicio del derecho a la salud obligan a incluir herramientas que permitan involucrar nuevos actores, establecer alianzas y compromisos que organicen un movimiento en pos de esta valorada meta social.

En este contexto, la planificación estratégica tiene bastante que aportar, ya que justamente cuando los objetivos que se plantean no son viables

Hoy en el marco de la globalización, de la extensión de ajustes económicos regresivos, incremento de la pobreza y de las brechas entre quienes más y quienes menos poseen, los renovados esfuerzos por generar condiciones para el efectivo ejercicio del derecho a la salud obligan a incluir herramientas que permitan involucrar nuevos actores, establecer alianzas y compromisos que organicen un movimiento en pos de esta valorada meta social ... cuando los objetivos que se plantean no son viables pero su concreción es no solo necesaria sino un imperativo ético, resulta importante contar con dispositivos que contribuyan a construir viabilidad. Este es el espacio que las nuevas propuestas de planificación han intentado ocupar.

pero su concreción es no solo necesaria sino un imperativo ético, resulta importante contar con dispositivos que contribuyan a construir viabilidad. Este es el espacio que las nuevas propuestas de planificación han intentado ocupar.

Por qué y cómo lo estratégico fue acompañando y aportando en esta silenciosa reconversión es algo que intenta dilucidar este trabajo, así como sus deudas, sus fuentes de innovación y sus potencialidades para un sector sometido a intensos y contradictorios procesos de transformación.

1. Desplegando los mapas

La presentación de un trabajo sobre planificación en salud, en los tiempos que corren, es en sí mismo una definición, y obliga a establecer un conjunto de precisiones que permitan situar en el tiempo y en el espacio las reflexiones y los eventuales aportes.

Estas precisiones de diferente orden, se ubican en tres dimensiones: la salud pública, la planificación y el contexto en que esta relación puede estar hoy situada; precisiones necesarias ya que la mayoría de las representaciones y de los mapas conceptuales que el sector ha venido utilizando en las últimas décadas se encuentran en cuestionamiento o en revisión.

Respecto al contexto: La postmodernidad

Los tiempos que vivimos resultan complejos y difíciles de interpretar en la medida que muchas de nuestras representaciones, valores y paradigmas se han quedado sin sustento (y simultáneamente han perdido buena parte de su eficacia) en la realidad, mientras una serie de nuevos fenómenos se han instalado sin dar tiempo a comprender sus consecuencias ni a configurar una densidad de nociones que las contenga adecuadamente.

Para ilustrar con algunos fenómenos más estrechamente conectados con nuestras preocupaciones, mencionemos la globalización, los dramáticos cambios en el rol del Estado, la emergencia de nuevos roles en la sociedad civil, la progresiva separación entre lo estatal y lo público, etc.

El concepto de postmodernidad tiende a caracterizar las profundas transformaciones culturales y políticas de nuestra época, aunque resulta un término con múltiples significados. Pero a pesar de esta "polisemia" nos puede servir para caracterizar las tendencias y las actuales condiciones desde donde el sector salud y en consecuencia la planificación, se desenvuelven (dimensión explicativa), así como para imaginar formas nuevas de pensar la salud pública y la planificación (dimensión propositiva).

Dimension Explicativa

- En el primer caso (dimensión explicativa) tenemos que hablar de la fragmentación, el cuestionamiento a los grandes relatos y a las doctrinas totalizantes, la desconfianza en la ciencia y en la racionalidad iluminista, no tanto en lo que a producción de saber se refiere sino sobre todo a la posición de poder que le habría otorgado el revestirse del carácter de único dispositivo de producción de verdad -en parte sucedáneo del poder religioso-, la multiplicación de instancias de producción de saber o la emergencia del sujeto se combinan con una cierta atemporalidad, la despreocupación por el futuro, o un hedonismo narcisista, en una época en que «estamos regidos por el vacío que no importa ni tragedia ni apocalipsis»[2]
- Para muchos autores la postmodernidad en sí misma no tiene proyecto y tiene más utilidad como herramienta descriptiva y explicativa que como una base para construir propuestas.
- Esta perspectiva no es generalizable y hay quienes sostienen que a partir de sus principales desarrollos conceptuales es posible construir propuestas que estarían sustentadas en fuertes desplazamientos a partir de los modelos iluministas y racionalistas.

Dimension propositiva

- En efecto a partir de la austeridad y del temor de caer en las tentaciones prescriptivas de los grandes relatos de la modernidad muchos autores recientes han resistido la tentación de especular sobre las consecuencias políticas y la eficacia de algunos de sus dispositivos.
- Esto no impide reconocer la eficacia técnica y política que pueden tener dispositivos que entre otras cosas permiten revelar mecanismos disciplinares y autoritarios, develar la génesis de procesos tradicionalmente ocultos como la individualización y la microfísica del poder, generar nuevas formas de producción y circulación de conocimiento, facilitar construcciones intra e intersubjetivas para la deconstrucción de discursos cerrados y homogéneos o la mejor comprensión de las nuevas funcionalidades del mundo de las representaciones mediáticas y las estrategias de resistencia a la sobreinformación.
- Sin embargo, ésto, es más fácil de enunciar que de concretar ya que los modelos previos están fuertemente arraigados, aún incluso cuando no hayan resistido la confrontación con la realidad; mientras que nuevos mode-

> ***"... la Salud Pública se ve atravesada por fenómenos que la desconciertan como la privatización, las fuertes reducciones de personal, el endiosamiento de los mecanismos de mercado, los procesos de debilitamiento del Estado, etc., mientras la presión social nacional e internacional vuelve lentamente a converger alredor del derecho a la salud, (aún cuando se exploren nuevas formas de alcanzarlo)..."***

los requieren de una fuerte resignificación para aplicarse a los campos que nos ocupan.

- A título de ejemplo podemos imaginar los efectos de deconstruir algunos de los discursos y representaciones que nos han acompañado en el sector salud, a punto de partida de algunos referentes empíricos, pero, sobre todo, cargado de valores e imágenes formalmente atractivas. En este sentido algunas imágenes fuertemente idealizadas pueden ser analizadas positivamente como portadoras de valores y pueden ser evaluadas desfavorablemente en su eficacia, es decir en su capacidad de generar los efectos que se busca producir.
- Podría ser el caso de conceptos como el de equidad que no han perdido su importancia -incluso la han incrementado- como referencia valorativa, pero que en el contexto de enormes reconfiguraciones regresivas y de amplia fragmentación pueden haber dejado de operar como relatos convocantes, creando un enorme espacio para la generación de un debate político en donde, o se enuncian formas concretas que la hagan viable o los diferentes actores se proveerán de metas más convocantes y operativas para un sector cuyo principal desafío en el presente podría ser el de dejar de retroceder.

En relación directa a la Salud.

El movimiento de la salud pública se vio reforzado por su inclusión plena en los modelos de «estado de bienestar», articulación que constituyó un paradigma dominante por más de 40 años pero que empieza a mostrar signos de agotamiento. En el contexto de la llamada «crisis del Estado de Bienestar» esta asociación puede haber devenido en debilidad al no poder exhibir autonomía o grados de libertad frente a las reformas del estado. Así la Salud Pública se ve atravesada por fenómenos que la desconciertan como la privatización, las fuertes reducciones de personal, el endiosamiento de los mecanismos de mercado, los procesos de debilitamiento del Estado, etc., mientras la presión social nacional e internacional vuelve lentamente a converger alrededor del derecho a la salud, (aún cuando se exploren nuevas formas de alcanzarlo).

El rol pasivo y subordinado que el sector ha exhibido en los últimos tiempos puede resultar riesgoso para sus propias perspectivas ya que en situaciones como las que enfrentamos la mejor defensa es la capacidad de autocrítica y la recuperación de un rol activo y protagónico.

Las transformaciones por las que probablemente atravesará el sector salud deberían encontrar en la planificación no solo metodologías eficaces sino también una experiencia en cierta manera precoz de un campo que se reforma a sí mismo a través del complejo mecanismo de la autocrítica. Y es que como señala Testa[4] "las nuevas propuestas emergentes tienen que ser pensadas desde las necesidades de salud de la gente y desde las transformaciones que el sector salud requiere".

A modo de ensayo conjeturamos algunas de las necesidades y demandas que el sector enfrenta o podría enfrentar en el futuro próximo:

- **Disociación creciente entre los conceptos de lo publico y lo estatal:** Es probable que en forma creciente comience a disociarse (o al menos no permanezcan como sinónimos en el sector) la noción de lo público y de lo estatal impulsado por la necesidad que el derecho a la salud se instale en algún espacio de responsabilidad compartida entre el estado y la sociedad. (La propuesta de un Estado Social que reemplace al cuestionado Estado de Bienestar parece estar por detrás de la formulación de una «Tercera Vía»).

Esto podría estimular la activa participación de la población en organizaciones sociales y una reconversión del Estado que podría pasar a ser socio en un espacio que estaba acostumbrado a monopolizar. (Saul Franco[5] llamaba la atención recientemente sobre la necesidad de equilibrar deberes y derechos en salud en la construcción de una nueva ciudadanía)

- **Mayor compromiso del personal de salud:** El protagonismo de la población reclamará al mismo tiempo un mayor compromiso del personal de salud, de quien cabría esperar no solo una alta calificación profesional sino también una actitud de abogar por el derecho a la salud (el rescate del concepto de advocacy se postula como una herramienta para la reformulación de profesiones que como la de salud han sufrido un excesivo énfasis en las dimensiones técnico-científicas de la práctica)

- **Cambio de los modelos organizacionales:** Este rol activo del personal de salud podría obligar a un cambio de los modelos organizacionales de los servicios de salud generando contratos laborales implícitos y explícitos que otorguen una mayor responsabilidad y autonomía al trabajo en salud.

Esta renovación de los contratos y de los vínculos implícitos en la relación entre la población y el personal de salud, podría devenir en una prestación de servicios más democráticos, más horizontales, que transfieran poder y que generen una mayor autonomía en los usuarios. Una oferta con mayores opciones a la población, incluso de aquella que se atiende en un único subsector, desalojando la idea de población «cautiva» e instalando mecanismos de emulación y cooperación bajo reglas claras que generen verdaderas opciones para la gente.

- **Democratización del saber y del poder en salud:** Cambios culturales y comunicacionales en el sector que reduzcan las brechas que existen hoy entre los diferentes grupos y categorías profesionales y entre ellos con la población.
- **Incremento de la capacidad regulatoria en el sector:** La generación de una mayor capacidad regulatoria para impedir que los mercados emergentes y la globalización establezcan en salud diferencias incompatibles con el derecho, mecanismos de exclusión social, o estímulo a consumos innecesarios y/o riesgosos. (globalizar la solidaridad)
- **Prevencion de los efectos negativos de la globalización:** Mecanismos de consulta en red, ágiles y eficaces para prevenir los efectos negativos de la globalización (transferencias de industrias contaminantes, promoción de hábitos dañinos para la salud).

Una recuperación de la capacidad de hacer inteligencia epidemiológica en el marco de la existencia de un consistente grupo de enfermedades emergentes o que han cambiado sus patrones de letalidad asociado con una insistencia en unir la epidemiología con la toma de decisiones en el ámbito de los servicios de salud. Para ello es probable que debamos generar modelos comprensivos que nos permitan articular mejor los estudios de necesidades y demandas en el campo de salud, incluyendo estudios de epidemiología y mercadotecnia social.

En referencia al conocimiento y la tecnología, la perspectiva de la bioética impulsa un debate creciente sobre los riesgos reales y potenciales de algunos desarrollos científicos, un mayor control social de la ciencia, facilitando al mismo tiempo la emergencia de otros saberes en salud, medicinas alternativas, etc., que requiere construir instancias concretas de regulación y control. (desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas)

- **Desarrollo de la atencion primaria como garante de la equidad:** Las tendencias a la primarización de la atención parecen hoy reforzadas desde distintas lógicas no todas compatibles entre sí. A diferencia de los 70s la tarea hoy no es bregar por el desarrollo de un amplio y extenso primer nivel sino más bien como operar para garantizar que este nivel se desarrolle en el sentido de la equidad y del derecho a la salud. (prevenir el énfasis en el uso de personal de salud como «gatekeeper» o portero, desestimulador de la demanda orientado a la contención de costos).

La concreción de algunas de estas hipótesis facilitaría que la planificación se articule reclamada por los fuertes -y con frecuencia contradictorios- procesos de cambio que pueden desencadenar.

Sin embargo, se trata hoy de otra planificación más descentrada, que no procura ser «la» herramienta, ni la herramienta «maestra», como en otras épocas; sino un dispositivo más, una mirada, cuya importancia depende de su validación en cada espacio concreto y que convive horizontalmente con otras técnicas y metodologías. Por otra parte esta planificación necesita ser rediseñada para satisfacer necesidades de múltiples usuarios, dejando de ser una propuesta para un actor en singular (generalmente el gobierno) y así acompañar en su reconversión a los procesos de democratización de la sociedad y de las instituciones que generan verdaderas «poliarquías»[6] o sistemas con decisores múltiples.

En relación a la planificación

Podemos decir que tanto en la esfera empresarial como en la esfera del gobierno -que constituyen sus principales áreas de innovación- esta herramienta y esta práctica ha padecido en los últimos 20 años una serie casi ininterrumpida de críticas, rupturas y reconversiones que ahora, en una perspectiva histórica parecen posibles de evaluar

> ***La planificación necesita ser rediseñada para satisfacer necesidades de múltiples usuarios, dejando de ser una propuesta para un actor en singular (generalmente el gobierno) y así acompañar en su reconversión a los procesos de democratización de la sociedad y de las instituciones.***

“... la planificación es una función inherente al ser humano que refiere a todas aquellas reflexiones, cálculos y especulaciones que se realizan, en forma más o menos sistemática, con el explícito propósito de intervenir exitosamente en una realidad dada ... la complejidad de esta reflexión suele ser proporcional a la complejidad de la acción que sustenta...”

y aprovechar, diferenciando, al «reducirse la polvareda», cuáles son las propuestas más estables y cuáles operaron como una moda efímera.

Una interpretación paradojal nos diría que -tal vez por su vocación anticipatoria- la crisis de la planificación se adelantó en casi una década a la crisis del propio sector salud.

¿Cuáles han sido los principales aprendizajes que dejó esta crisis?:

- Concebir la planificación como un ejercicio interactivo de actores y fuerzas sociales que disputan en determinados espacios.
- Percibir el poder como una categoría vincular circulando en la vida cotidiana, en las organizaciones y en los grupos.
- Detectar y protegernos del etnocentrismo, de la gran diferencia entre hacer planes para los otros y planificar con los otros.
- Recuperar el debate sobre el futuro no tanto como objeto de predicción o previsión sino sobre todo como espacio de construcción y como proveedor de sentido para la práctica cotidiana.
- Reconocer la historicidad de los procesos sociales como una forma de comprender los significados de lo que nos ocurre en el presente y los gérmenes de futuro que allí se encierran.
- Comprender de una forma más dinámica los fenómenos de competencia y cooperación, detectando la importancia de los mecanismos regulatorios para que estos fenómenos operen a favor de la población.
- Aprovechar los grados de libertad y los juegos de autonomía que se dan, aún dentro de la determinación en las relaciones entre los espacios más generales y los más singulares en momentos en que la globalización pareciera el único arquitecto de las transformaciones que alcanzan a nuestros países.
- El duro ejercicio de la autocrítica y de la deconstrucción de nuestros discursos más queridos y fundantes. *«la autocrítica no es negativa, al contrario es la ausencia de autocrítica la que nos hace ser pesimistas sobre el futuro»* [7].
- Buscar formas alternativas de organización alejadas de las configuraciones piramidales, jerárquicas y burocráticas que se sustentan en fuertes constricciones a la autonomía y a las iniciativas de los trabajadores y los funcionarios.

Tal vez por ello, hoy, la necesaria búsqueda de nuevas articulaciones y configuraciones llama a reorganizar al sector y convoca a la planificación -como una herramienta resignificada- para esta transformación.

QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN

La planificación es una función inherente al ser humano que refiere a todas aquellas reflexiones, cálculos y especulaciones que se realizan, en forma más o menos sistemática, con el explícito propósito de intervenir exitosamente en una realidad dada. Así delimitada es razonable suponer que ha acompañado a la humanidad desde sus orígenes.

Constatar que la complejidad de esta reflexión suele ser proporcional a la complejidad de la acción que sustenta ha orientado a algunos autores como Dror (1992) a conjeturar que una genealogía de esta práctica podría realizarse siguiendo la pista de los grandes emprendimientos de la humanidad.

De hecho casi nada nos ha llegado sobre las especulaciones y cálculos previos a los grandes emprendimientos excepto el caso de algunos textos muy antiguos sobre la política y la guerra que llamativamente han alcanzado hoy una gran popularidad.

Es desde mediados del siglo XIX que el proyecto de la modernidad se expresa con máxima intensidad y allí un tipo particular de planificación resulta depositaria de las más elevadas expectativas racionalistas.

«Ingeniería social», «conducción científica de la sociedad», «racionalización de actividades y recursos ajustado a fines» son imaginarios que llevan implícita la más elevada asociación entre saber y poder, al ideal del racionalismo (y de las tecnoburocracias) la ciencia constituida en fuente de legitimidad de la acción de gobierno.

Hoy la palabra planificación puede ser comprendida en lo que tiene de permanente, pero también tiene que ser resignificada para desprenderla de las fuertes representaciones construidas a través de su historia y que la dejaron fuertemente connotada y asociada a modelos racionalistas.

La planificación puede ser entendida, así, como una práctica sistemática y formalizada que consiste en desarrollar análisis dinámicos sobre la realidad, establecer objetivos razonables y diseñar cursos de acción que permitan alcanzar estos objetivos, evaluando ajustadamente sus probables consecuencias. Se diferencia de otras herramientas proyectivas como programas y proyectos por su mayor extensión temática y problemática y por el uso de horizontes de tiempo más amplios.

Sin embargo, la tarea es bastante más compleja de lo que parece, en parte porque los diferentes actores que planifican no operan directamente sobre la realidad sino a través de un conjunto de representaciones que se construyen sobre esa realidad y que median en el proceso de reflexión acción. Allí es donde el problema se complica ya que esta diferencia obliga a considerar las dimensiones subjetivas en la producción de las representaciones que sustentan la acción. Por ello es que la planificación requiere una adecuada complementación de sus herramientas técnicas con cierto grado de arte en el manejo y comprensión de las dimensiones subjetivas.

En la búsqueda de nuevas herramientas para desarrollar y transmitir este arte Van der Heijden (1997) [10] ha planteado una estrategia de planificación integrada que reabsorbe los diferentes paradigmas que en su opinión han estado en competencia; reconociendo un paradigma racionalista, un paradigma evolucionista y un paradigma procesualista. Evitando tomar partido por alguna de estas perspectivas postula más bien una nueva síntesis que explota las fortalezas de cada una de ellas.

A pesar de las complejidades, la planificación es una herramienta imprescindible para quienes creen en hacer una modesta inversión en pensar acerca de lo que quieren hacer y para quienes de alguna forma han logrado probar que contando con mecanismos de planificación se logra mejorar la práctica cotidiana de las organizaciones y de las diferentes fuerzas sociales.

En muchos casos la planificación carece de sustituto cuando se busca un sistema integrado de toma de decisiones lo que lleva a autores como Dror a afirmar que, al menos en el sector público *«la planificación es al presente el más estructurado y profesionalizado modo de formulación de políticas»*.[11]

Ni proyectos, ni programas son herramientas capaces de realizar esta tarea aunque son formidables instrumentos que en un ambiente de planificación pueden incrementar su eficacia y su potenciación.

El costo de la no planificación

Resulta imprescindible tomar en cuenta que en muchas grandes organizaciones del sector salud, hoy la planificación ha desaparecido como función o se encuentra arrinconada como un conjunto de funciones rituales.

Sin embargo, las interpretaciones y las lecturas que se pueden hacer de esta constatación son múltiples permitiendo identificar diferentes situaciones que pueden convivir en la misma problemática.

- Situaciones donde la pérdida de funciones institucionales es tan fuerte que el abandono de la planificación puede ser identificado como un mero síntoma de una crisis institu-cional.
- Situaciones de reconfi-guración de la arquitectura de poder (v.g. en los casos de descentralización) en que las funciones básicas de planificación se han desplazado a nuevas instancias organi-zacionales, describiéndose dentro de este modelo casos en que las unidades tradicionales de planificación han logrado reconvertirse en instancias de apoyo, de docencia y de cooperación y otras donde no lo han logrado.

La planificación puede ser entendida, como una práctica sistemática y formalizada que consiste en desarrollar análisis dinámicos sobre la realidad, establecer objetivos razonables y diseñar cursos de acción que permitan alcanzar estos objetivos, evaluando ajustadamente sus probables consecuencias. Se diferencia de otras herramientas proyectivas como programas y proyectos por su mayor extensión temática y problemática y por el uso de horizontes de tiempo más amplios.

"...la planificación es una herramienta imprescindible para quienes creen en hacer una modesta inversión en pensar acerca de lo que quieren hacer y para quienes de alguna forma han logrado probar que contando con mecanismos de planificación se logra mejorar la práctica cotidiana de las organizaciones y de las diferentes fuerzas sociales..."

- Situaciones en donde las actividades de planificación se han desplazado a las unidades de proyectos en donde se concentra la inteligencia de reforma y transformación del sector o de las instituciones. Las antiguas unidades de planificación desaparecen o permanecen con la función de mantener racionalizado el funcionamiento regular de la organización.
- Situaciones en donde las funciones de planificación han sido reasignadas a las instancias de asesoramiento o a consultoras externas. Estas últimas, en ocasiones, reclutan su personal entre antiguos y experimentados ex funcionarios.
- Creación de grandes unidades programáticas que terminan generando sus propias unidades de planificación.

Muchas situaciones reales pueden contener una mezcla de estos rasgos y en la mayoría de los casos no estaríamos frente a una verdadera ausencia de planificación sino a un desplazamiento de sus soportes institucionales.

Si aún en ausencia de planes, se rastrea por donde están circulando sistemas como los de información y de presupuesto, en donde se están definiendo objetivos de mediano y largo plazo, donde están las unidades ejecutoras de los grandes proyectos, quiénes están conduciendo las relaciones interinstitucionales, se pueden identificar diferentes redes institucionales de información-decisión que constituyen los reales soportes de un proceso de planificación.

Asumiendo que esta descripción conjetura que las verdaderas situaciones de abandono de la planificación son menos frecuentes de lo que a primera vista se podría suponer, persiste la pregunta sobre las oportunidades perdidas cuando las instituciones, las redes o el sector operan en ausencia absoluta de procesos de planificación.

Allí creemos que no se hace más que cumplir con un mandato implícito de la cultura contemporánea que detrás de una invitación explícita a clausurar la historia -según la polémica afirmación de Fukuyama- nos propone un mundo que olvide su compromiso con las futuras generaciones, que deje el futuro en manos de la evolución y que nos transforma en individuos aislados y hedonistas sin objetivos y sin proyecto.

La denuncia de esta actitud es planteada por organismos como el PNUD[12] sustentando la propuesta de un "Desarrollo Humano Sostenible", quienes alineados con las preocupaciones de los movimientos ecologistas, llaman la atención sobre la evaluación de las consecuencias a largo plazo de nuestros actuales sistemas sociales y productivos como parte de las consideraciones para la toma de decisiones.

Por su capacidad de síntesis sobre las preocupaciones de este capítulo hacemos nuestras las reflexiones de Boissier [13] (1992) *"Sin duda que está a la moda hablar de la crisis de la planificación, pero prepararse a asistir a su funeral podría ser algo prematuro"*

Hay que entender la planificación en una doble dimensión. Como atributo de la persona humana, derivado del libre albedrío del hombre, la planificación jamás podrá estar en crisis, siendo el hombre el único ser viviente - según sabemos- capaz de pensar su propio futuro y de actuar consecuentemente sobre él.

Lo que sí está en crisis terminal es la planificación como proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista, siendo ello propio de la más amplia crisis de la modernidad.

Sin embargo... *" el abandonar la planificación, en sus versiones actualmente más refinadas, es simplemente ser socialmente indiferente al futuro, un lujo que difícilmente una sociedad puede tolerar ".*

2. Buscando las raíces

La instalación masiva de la planificación a nivel estatal aplicada a los denominados sectores sociales, como educación y salud, se realiza en momentos en que la planificación había adquirido un reconocido prestigio en el proceso de reconstrucción europea de postguerra; y la experiencia, los consensos, los organismos internacionales recientemente constituidos, la capacidad instalada y la voluntad política comienzan a desplazar el foco de atención hacia los países del denominado tercer mundo.

A pesar de los múltiples factores que la sustentaron no puede ocultarse que la planificación en salud, tal como se la conoció en sus momentos de auge -nos referimos al período desde la postguerra inmediata hasta la crisis del petróleo a mitad de los 70s - constituyó en la práctica la introducción extensiva del pensamiento económico, al menos el de las escuelas prevalentes en la época, en un sector que por aquel entonces operaba con otras lógicas más cercanas a la filantropía, al pensamiento militar subyacente en la estructura de las grandes «campañas» y «luchas» y a un pensamiento estatal que iba poco más allá de la noción de «policía sanitaria».

Es posible encontrar antecedentes de planificación en múltiples momentos de la historia de la humanidad, especialmente en la organización de grandes emprendimientos, en la organización política de los grandes imperios, en la génesis del Estado moderno tras la idea de "ingeniería social", en la organización y diseño de ciudades, en experiencias de desarrollo regional, etc.

Sin embargo el instrumento adquiere su connotación predominante en este siglo a través de experiencias tan marcantes como el GOSPLAN en la URSS ya desarrollado en la década del 20 o en EE UU con la estructura del New Deal, especialmente su aplicación intensiva en la Cuenca del Tennessee en los 30s y el Plan Marshall aplicado en la reconstrucción europea en la postguerra inmediata..

Mirado desde el presente, pareciera que la planificación -que había construido buena parte de su identidad y de su arsenal teórico metodológico en la URSS y en EE UU. (en el ámbito nacional y supranacional en el primer caso, nacional y regional en el segundo) emerge luego de la experiencia del Plan Marshall con el suficiente prestigio como para constituirse en una herramienta de las relaciones internacionales.

El éxito de este plan -no solo en la reconstrucción europea sino en el rápido restablecimiento del mercado internacional- elevó a la planificación al rol de una llave maestra de carácter geopolítico para la asistencia y como una herramienta para el desarrollo económico y social en la cual se depositaron algunas expectativas desmedidas

El traslado de la planificación en la relación con el tercer mundo y particularmente con América Latina ocurre masivamente a comienzos de los 60s y se asocia al comienzo de la Guerra fría y a algunos hechos geopolíticos -como la guerra de Corea o la Revolución Cubana- que llamaron la atención del mundo en el contexto de la guerra fría, la generación de propuestas de gran escala orientadas al crecimiento y al desarrollo económico y social.

Por ello es natural, que al presentarse la planificación asociada a la obtención de fuentes de financiamiento muchos procesos de planificación fueron aceptados por países del tercer mundo más como una imposición externa que como una necesidad interna.

Así, curiosamente, Guerra Fría, Desarrollo Económico-Social, Asistencia Técnica y Financiera internacional formaron para la época un conjunto de nociones que se reforzaron recíprocamente y que encontraron en la planificación una ajustada herramienta de intervención.

> ***"... la planificación en salud, constituyó en la práctica, la introducción extensiva del pensamiento económico, en un sector que por aquel entonces operaba con otras lógicas más cercanas a la filantropía, al pensamiento militar y a un pensamiento estatal que iba poco más allá de la noción de policía sanitaria ..."***

Como hemos visto, es probable que la imagen contemporánea de la planificación se haya corporizado a partir de los ejercicios de planificación del GOSPLAN Soviético, pero los autores coinciden en señalar que sólo 10 años después la planificación comenzó a ser una herramienta de aplicación en el mundo occidental especialmente en Estados Unidos.

En general la planificación quedó asociada históricamente con dos circunstancias o coyunturas de carácter político:

- **la generación de instancias políticas con alta concentración de poder**, responsabilidad y amplitud de toma de decisiones o
- **el enfrentamiento de alguna crisis de significativa magnitud que creara condiciones de excepción.** Esta última característica puede observarse en las relaciones entre el crack del 29 y la gran depresión creando condiciones para las medidas del denominado New Deal, las características extremas de esta depresión, sumado al fenómeno de las inundaciones en el valle del Tennessee anteceden al Tenesee Valley Agency (TVA) la experiencia mas exitosa y prolongada de planificación regional en EE UU, la destrucción de postguerra que precede al plan Marshall y que quedó como paradigma de intervención internacional de reconstrucción y que se extendió en América hasta la «Alianza para el Progreso», una especie de plan Marshall pensado para América Latina, instalado luego de la Revolución Cubana (vivida por EE UU como una «crisis hemisférica»).

Una lectura contemporánea desde una perspectiva estratégica de las regularidades encontradas en los ejercicios de planificación que pueden exhibirse como relativamente exitosos llaman la atención sobre la existencia de condiciones de poder concentrado -ya sea a través de una organización política u organizacional centralizada o de coyunturas de crisis que suelen ser

"... llama la atención la existencia de condiciones de poder concentrado como prerequisito para el funcionamiento de la planificación, al menos en sus modalidades más tradicionales ..."

legitimadoras de altas concentraciones de poder- como prerequisito para el funcionamiento de la planificación, al menos en sus modalidades más tradicionales.

En la década de los 60 y hasta mitad de los 70 en América Latina se realizó una amplia inversión en la formación de planificadores y en desarrollos teórico metodológicos con la expectativa explícita de instalar procesos que racionalizaran la inversión y con las menos explícitas de estabilizar las políticas públicas y de establecer bases «racionales» para el otorgamiento de créditos. La producción teórica de la época en la región, muy marcada por la presencia de la CEPAL, buscaba construir un camino técnico propio capitalizando lo mejor de la producción técnica de la época.

El sector salud resultó uno de los sectores sociales seleccionados por la Alianza para el Progreso. Por esta razón se llevó a cabo una agresiva campaña de diseño y difusión de instrumentos de planificación de salud destinados al sector público acompañado de una intensa actividad docente orientada a formar planificadores profesionales y procesos de cooperación y convenios orientados a incluir oficinas de planificación en todos los ministerios de salud del continente.

La mayoría de los países generaron oficinas de planificación a nivel nacional y en muchos casos a nivel subnacional. Estas unidades preparaban libros plan de entre 3 y 5 años con un considerable nivel de detalle y exhaustividad.

El proceso de cooperación fue tan intenso y masivo que generó un centro especializado de la OPS/OMS con sede en Santiago de Chile (el Centro Panamericano de Planificación en Salud (CPPS) que tenía como funciones primordiales la docencia, la investigación y la cooperación de este área.

A mitad de los 70s y cuando el avance parecía más incierto algunos autores imaginaban una profundización y una mayor tecnificación de la planificación a través de la computación, la simulación, los modelos matemáticos; mientras que otros incluyendo los últimos funcionarios del mencionado Centro, que cerró sus puertas en 1975, imaginaban que el futuro de estos desarrollos se iba a desplazar hacia la dimensión política como en parte sucedió [16], sin saber si esto significaba el fin de la planificación diluida ahora en la ilusión de "tecnificar y racionalizar las políticas" -con técnicas del *policy analysis*- o en realidad se trataba de incorporar una dimensión política a los procesos de planificación como de hecho sustentaron quienes plantearon en sus inicios la inclusión del pensamiento estratégico.

A comienzos de la década de los 80 la planificación y los modelos de desarrollo que la sustentaban habían perdido buena parte de su energía y la multiplicación de experiencias poco exitosas después de costosos ejercicios instalaron un clima de «crisis de la planificación».

Fue exactamente este clima, la experiencia política de algunas connotadas figuras de la planificación, asociado a la preocupación por la presencia de dictaduras militares y masivas violaciones de los derechos humanos que afectaban a varios países de América Latina, lo que pudo haber generado las condiciones para las primeras propuestas de una planificación alternativa sustentada básicamente en la autocrítica.

Vale la pena recordar aquí un intento previo del sociólogo Karl Manheim quien en 1947 que postulaba desde la particular perspectiva de la sociología del conocimiento el desarrollo de metodologías de planificación compatibles y reforzadoras de los procesos democráticos, que facilitaran la gobernabilidad pero al mismo tiempo el control de la sociedad sobre la acción de gobierno.

En una primera perspectiva los autores de la época [17] reflexionan sobre la "normal" fragmentación del poder en los países democráticos (más aún en los periféricos) y la necesidad de desarrollar herramientas de planificación adecuadas para generar resultados en situaciones donde no se controlan (ni se puede aspirar a controlar) todas las variables.

En el ambiente de este clima caracterizado como de «crisis de la planificación» empiezan a alumbrarse los primeros desarrollos de planificación estratégica para el sector público que comienzan a conocerse a principios de los 80s.

Resulta particularmente interesante recuperar el intento de Barrenechea, Trujillo y Chorny de articular los desarrollos de la planificación estratégica como una herramienta privilegiada en el proceso Salud para Todos en el año 2.000 (SPT/2.000).

Estos años genéticos de la propuesta incluyen varios rasgos que vale la pena sistematizar:

- Una sensación de crisis reciente de la planificación y la suposición de un vacío que sería relativamente accesible de sustituir.
- Un clima político marcado por la extensión de los procesos dictatoriales pero también por un auge de los movimientos de Derechos Humanos y movimientos políticos de recuperación democrática.
- La influencia de los desarrollos del pensamiento administrativo aún cuando este estuviera aplicado al mundo de los negocios.
- La curiosidad por algunas herramientas que algunos países europeos y grandes corporaciones estaban aplicando especialmente luego de la crisis del petróleo como la prospectiva y las técnicas de escenarios.
- La revolución de expectativas en los sectores sanitarios a partir de los procesos Salud para Todos y la extensión de la estrategia de la Atención Primaria.

En este contexto se van consolidando las primeras propuestas de planificación estratégica que destinan grandes esfuerzos a cuestionar los cimientos teóricos y epistemológicos de la planificación anterior caracterizada genéricamente como «normativa», concepto que adquiere desde entonces un cierto carácter peyorativo.

La expansión de las primeras propuestas resultó muy dificultosa ya que los organismos internacionales encontraron engorroso difundir una propuesta que incluye una discusión filosófico-conceptual y posee elementos sin cuyo concurso las nuevas herramientas sufren un uso estereotipado.

Las dificultades para la circulación de estas herramientas por parte de gobiernos y de instituciones basados en imaginarios jerárquico-burocráticos fue pronosticada por Silva Michelena (1979) [18] *"No podemos esperar que los gobiernos acepten fácilmente esta nueva alternativa; probablemente seguirán planificando normativa y tecnocráticamente hasta tanto sus reales propósitos no sean lograr una verdadera transformación de la sociedad. No obstante, estamos seguros que este libro constituirá un apoyo útil para todos aquellos, dentro o fuera del gobierno, que luchan por una sociedad más justa y verdadera."*

Así como en los 60s resultaba obvio el avance de modelos economicistas sobre la planificación, a partir de los 80s es posible detectar una influencia de las ciencias sociales y políticas que permitían imaginar que era, quizás, el momento de conciliar planificación con democracia, sustentando al mismo tiempo un equilibrio entre gobernabilidad, eficacia y participación.

¿De qué forma repercute esta reflexión en el sector salud ?, por un lado el sector es parte indisoluble de lo que ocurre en las sociedades como un todo, en consecuencia, y a pesar de su autonomía relativa nada de lo que ocurre en el espacio general le podía ser totalmente ajeno.

Así como en los ´60s resultaba obvio el avance de modelos economicistas sobre la planificación, a partir de los ´80s es posible detectar una influencia de las ciencias sociales y políticas que permitían imaginar que era, quizás, el momento de conciliar planificación con democracia, sustentando al mismo tiempo un equilibrio entre gobernabilidad, eficacia y participación.

Pero por otro lado la historia de la planificación en salud describe una trayectoria parecida, es imposible obviar y mucho menos minimizar el rol de la planificación asociada a las etapas de extensión de cobertura cuando se logra ampliar el acceso a servicios de salud a millones de personas, la influencia de la planificación Sueca, del Servicio Nacional de Salud Inglés, la planificación sanitaria en los EE UU, en la URSS y en los países socialistas, el modelo CENDES-OPS en América Latina, la prolongada experiencia de planificación en la India, etc.

La nueva propuesta incluye discusiones que no solo alcanzan complejidades conceptuales, políticas y metodológicas sino que requieren la adquisición de habilidades y destrezas que conforman un arte difícil de alcanzar por la lectura de los materiales y que hubieran requerido un sistema de formación equivalente al que se usa en áreas muy orientadas al desarrollo de habilidades.

Circulando por los ambientes académicos del ámbito de la salud pública los debates de la planificación estratégica sirvieron en muchos casos más para explicar (y hasta justificar) el abandono de la planificación que para construir nuevas propuestas.

En los 90s la ausencia de mecanismos formalizados de planificación fue reemplazada en algunos países por grandes proyectos que cuando se los analiza resultan verdaderos sustitutos de sistemas

"... la inercia y la pasividad de un sector sobre institucionalizado como salud, con un predominio en su cultura de imaginarios filantrópicos y bienestaristas, ha colisionado con los intentos de aplicar desde afuera fuertes reconfiguraciones regresivas que intentan alinear a salud con lo que se viene aplicando en otros sectores sociales y económicos ... este fenómeno ha transformado esa inercia en resistencia cuyo vector resultante podría terminar siendo progresista, en especial cuando la tendencia mundial a las privatizaciones viene perdiendo buena parte de su energía y no puede exhibir experiencias internacionales exitosas en el sector salud ..."

de planificación. En otros casos la labor es encarada por consultoras que en general se nutren de ex-funcionarios de las áreas de planeamiento.

A comienzos de los 90 el proceso reflexivo alcanza otro punto de inflexión en el contexto de los debates sobre modernidad-posmodernidad que se aceleran después de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. En estas condiciones mientras se extienden las condiciones para su inclusión en las transformaciones del sector, va emergiendo de una experiencia dificultosa, en ocasiones contracultural una planificación estratégica más madura, menos totalizante, más constructivista o deconstructivista, más práctica y quizás más accesible.

En este contexto preguntarnos por qué desde fines de los 70s se abandona buena parte de las expectativas sobre la planificación es una pregunta enorme y tal vez imposible de contestar.

- ¿Se puede explicar por un abandono de la presión o la demanda internacional sobre esta herramienta y el eventual desplazamiento de las expectativas a la lógica de proyectos?.
- ¿Se entendería como una de las bajas de la globalización, de la presencia omnipresente del mercado y de la reducción relativa de poder de los Estados-Nación?
- ¿Se puede considerar como un síntoma de la pasividad de un sector tradicionalmente fuerte que no puede absorber una nueva funcionalidad, que se deja reformar desde otras lógicas?
- ¿Se trata de un sector fuertemente institucionalizado y que como tal presenta algunas dificultades en acompañar los procesos de democratización que nuestras sociedades reclaman?
- ¿Nos encontramos frente al dilema de un arsenal metodológico que se hizo accesible pero que ha caído en descrédito frente a otro que adquiere prestigio pero se hace inaccesible por lo hermético y la falta de oportunidades de formación?

Cada uno puede tener sus respuestas y otras hipótesis pero por ahora nos alcanza para avanzar en este trabajo y volver sobre ellas sobre el final de nuestro trabajo.

3. Actualidad y perspectivas de un sector en resistencia

Como acabamos de ver la ausencia de planificación en los tiempos presentes puede tener diferentes significados e interpretarse de diferentes maneras, muchas de ellas igualmente válidas. Una de estas posibilidades consiste en considerar la ausencia de planificación como un síntoma.

En una obra anterior [19] mencionábamos la hipótesis de que los sistemas no sienten la necesidad de la planificación cuando se encuentran en estado de reproducción mientras que la planificación comienza a ser percibida como necesaria cuando los sistemas entran en procesos de transformación.

Esto en el fondo se asocia al concepto de A. Lanza quien solía afirmar «la planificación es la planificación del cambio». En sentido estricto no hay procesos de transformación sin planificación. Regla que no deja de cumplirse aún cuando, como hemos mencionado, muchos proyectos operen hoy, como sustitutos o planes encubiertos.

La inercia y la pasividad de un sector sobreinstitucionalizado como salud puede admitir otras lecturas desde lo estratégico. En efecto, la descripción tradicional de un sector conservador y resistente a las modificaciones, pero con un predominio en su cultura de imaginarios filantrópicos y bienestaristas, ha colisionado con los intentos de aplicar desde afuera fuertes reconfiguraciones regresivas que intentan alinear a salud con lo que se viene aplicando en otros sectores sociales y económicos. Este fenómeno ha producido el raro efecto de transformar esa inercia en una resistencia cuyo vector resultante podría terminar siendo progresista, en especial cuando la tendencia mundial a las privatizaciones viene perdiendo buena parte de su energía y no puede exhibir experiencias internacionales exitosas en el sector salud.

De todas formas cuando un sector como salud, con semejantes deudas sanitarias y sociales se

encuentra en fase de reproducción, -es decir instalado en una forma de funcionamiento más o menos estable, más o menos estereotipado las preocupaciones pueden ser muy grandes, sobre todo si consideramos que este sector como otros sectores sociales se encuentra hoy bajo sospecha, bajo amenaza y bajo presión.

- **Sospecha** de ineficiencia, de baja capacidad de compensación social, de responder más a las lógicas de funcionamiento de la oferta que a las necesidades de la misma población, etc.;
- **Amenaza** de ser reformado con concepciones generales que se vienen aplicando en la reforma del estado desde la perspectiva de los sectores económicos o productivos;
- **Presión** por mantener el nivel de producción y respuesta a pesar de fuertes reducciones de financiamiento, de recursos y/o de personal.

En este contexto una actitud pasiva puede resultar de alto riesgo ya que las posiciones reproductivas y estáticas, en términos generales, incrementan la vulnerabilidad de cualquier institución o fuerza social. En algunos casos extremos el sector salud parece estar resignado y a la espera que lo reformen desde afuera.

Por otro lado, en caso de encontrarse dentro de un proceso de transformación o de reforma, la ausencia de mecanismos sistemáticos de planificación puede generar también múltiples dificultades; tales como la falta de una adecuada y firme direccionalidad de los procesos de cambio, la ausencia de estudios sobre las consecuencias de los diversos emprendimientos, dificultades de articular lo nuevo con lo existente, etc.

¿Qué oportunidades se pierden por no planificar y qué aportes podría hacer la planificación estratégica en este contexto?

Una revisión amplia de autores en este campo nos ha permitido puntualizar un conjunto de las perdidas que se señalan con más frecuencia:

- La ausencia de una **mirada panorámica** o global de la realidad, en sus múltiples dimensiones e interconexiones y del posicionamiento de nuestras organizaciones en este contexto.
- El debilitamiento de los **instrumentos de conducción** de conjunto que deberían ser especialmente apreciados en momentos de turbulencia, incertidumbre, fragmentación y complejidad.
- La desactivación de mecanismos de **articulación interna** entre componentes y unidades especialmente valorado en grandes y complejas organizaciones, más aún cuando existen fenómenos de descentralización y autonomía.
- La no garantía sobre el hecho que el futuro - en aquellos aspectos que pudieran ser **predecibles**- está siendo tomado en cuenta.
- La falta de mecanismos de **previsión** respecto a variables de potencial beneficio o daño que no están siendo tomados en cuenta. (escenarios) incluyendo la capacidad de reacción o respuesta rápida a la sorpresa.
- Una cierta reducción de la capacidad de **convocatoria** que entraña siempre la movilización de deseos implícitos en un proceso de planificación especialmente de aquellas formas que incluyen participación y una amplia consulta de los interesados.
- La ausencia de elementos proyectivos de construcción de consensos puede incrementar el conflicto institucional o mantenerlo en forma larvada o latente, sobre todo si se tienen en cuenta las potencialidades de la **construcción intersubjetiva** de planes como una moderna herramienta de la mediación y de la generación de acuerdos ganador-ganador.
- Una pérdida de oportunidades de **aprendizaje** tanto en relación a las actividades exitosas, al manejo de las crisis como a minimizar el costo de los errores.
- Una ausencia de **sentido** o del para qué de lo que se hace, la generación de mecanismos técnicos y comunicacionales implícitos en los procesos de planificación (metas, situaciones objetivo, visión, misión) contribuyen a la provisión de sentido para las actividades cotidianas.
- Una incomprensión del **significado** de lo que hacemos por una pérdida de la articulación con la historia, la pérdida de la memoria institucional y un desconocimiento de las tendencias más o menos espontáneas que pueden ser aprovechadas.
- La ausencia de un adecuado mecanismo de articulación entre el **conocimiento y la acción**, entre la teoría y la práctica, entre la investigación y la acción.
- Una herramienta facilitadora de los procesos de **monitoreo, seguimiento, evaluación y control** tanto del funcionamiento como de los procesos de cambio organizacional.
- Un mecanismo para diseñar, descubrir o sistematizar **estrategias** según estas surjan por el mismo proceso de planificación o por la experiencia y el aprendizaje generado por la misma práctica.

- Un dispositivo de **análisis y de síntesis** en el sentido que la capacidad de lectura de la realidad en sus diferentes componentes debe ser complementado por procesos de síntesis, entendiendo por tal no su significado corriente de simplificación sino el de conexión y comprensión. En la medida que no se puede pasar del análisis a la acción si no es a través de un proceso de síntesis.
- Una vía para **catalizar voluntades** y desencadenar procesos de cambio en el sector con la participación activa de la población y del personal de salud.
- Una mediación entre **gobierno y administración** que facilite los diferentes factores de gobierno (el proyecto de gobierno, la gobernabililidad y la capacidad de gobierno).
- Una herramienta para estudiar y articular **ambientes** contextuales y la relación con agentes con los que se establecen fuertes intercambios (relaciones afuera-adentro)
- Un espacio para **investigar** problemas sanitarios y sociales inestructurados, para detectar problemas potenciales, para identificar explicaciones y manifestaciones.
- Capacidad **regulatoria** de generar mecanismos de intercambio, de estimular competitividad (mecanismos de concurso, elecciones, mercados internos o externos, etc).

¿Cuáles podrían ser las demandas de un proceso orientado a la efectivización del Derecho a la Salud?

En una breve decodificación de las ***exigencias implícitas en el derecho a la salud desde una perspectiva estratégica***, nos parece que a comienzos del milenio nos encontramos con condiciones contextuales marcadamente diferentes.

El campo de fuerzas que permitió la declaración mundial del derecho a la salud en 1977 y la Conferencia de Alma Ata en 1978 es hoy imposible de reconstruir en la medida que de una forma u otra este consenso representaba un conjunto de equilibrios entre el mundo bipolar de la guerra fría en una etapa de convivencia, una social-democracia europea prestigiosa, un tercer mundo activo y desafiante en el contexto de la crisis del petróleo.

En el 2000 el debate se dará en el contexto de la globalización, de un mundo unipolar, con una socialdemocracia en redefinición -aunque con alguna sensación de recuperación de la iniciativa- y un tercer mundo fragmentado desarrollando estrategias de supervivencia y adaptación o de resistencia y conflicto.

Por otro lado el imperativo ético continúa y se profundiza, como señalábamos en otro trabajo [20] nadie relevó a la OMS de sus mandatos históricos pero es imprescindible aceptar que la meta Salud para Todos no es hoy una meta políticamente viable y sobre todo la mayor parte de las personas que hoy la escuchen pensarán que no es posible.

Desde una perspectiva estratégica, si no es viable pero es necesaria e incluso constituye un imperativo ético, se hace imprescindible construirle viabilidad. Y a este respecto además de refinar el mensaje sobre una meta renovada será imprescindible constituir un equipo para descubrir estrategias que la hagan viable incluyendo estrategias comunicacionales para explicarle a la gente, al personal de salud y a los diferentes actores y fuerzas sociales, especialmente a aquellos que apostaron por la equidad en el pasado, por qué ahora hay que creer en esta meta e involucrarse en su obtención.

Si algo podemos objetar de aquel proceso SPT/2000, sin mermar en absoluto su enorme impacto social y político, es el haber realizado un análisis caracterizado por la ausencia de una perspectiva de actores sociales que permitiera identificar quiénes en la práctica eran aliados y quiénes oponentes del alcance de la meta.

Es cierto que ese ejercicio podría ser hecho a nivel nacional o subnacional, pero requeriría, hoy, en un mundo globalizado establecer, una caracterización internacional y la difusión de herramien-

“... el imperativo ético de la meta Salud para Todos en el 2000, continúa y se profundiza, pero es imprescindible aceptar que hoy no es una meta políticamente viable y sobre todo la mayor parte de las personas que hoy la escuchen pensarán que no es posible ... estrategicamente, si no es viable pero es necesaria e incluso constituye un imperativo ético, se hace imprescindible construirle viabilidad ... además de refinar el mensaje sobre una meta renovada será imprescindible constituir un equipo para descubrir estrategias que la hagan viable incluyendo estrategias comunica-cionales para explicarle a la gente, al personal de salud y a los diferentes actores y fuerzas sociales, especialmente a aquellos que apostaron por la equidad en el pasado, por qué ahora hay que creer en esta meta e involucrarse en su obtención ...”

tas de análisis como para realizar un mapa estratégico de las condiciones que SPT puede tener en cada país.

Si consideramos al proceso de salud para todos como una forma de expresar en forma de meta el derecho a la salud, podemos conceptualizarlo como a éste compuesto por tres equidades:

- Una **equidad en los riesgos** de enfermar, discapacitarse o morir por causas evitables que hoy se extiende no solo a la prevención de daños espontáneos o naturales sino también a aquellos infligidos por acción u omisión.
- Una **equidad en la atención** que se extiende desde la accesibilidad, a la calidad, a la tecnología y disponibilidad de recursos y de personal debidamente formado y capacitado.
- Y una **equidad en la distribución del poder y del saber** en salud, que comprende la disponibilidad para la población de la información más pertinente para el autocuidado, para la generación de procesos de autogestión, para el uso más adecuado posible de los servicios, para brindar consentimiento informado a prácticas y tratamientos, para ser tomado en cuenta en la definición local de los estándares de calidad y para la cogestión de servicios, distritos y redes.

Estas equidades a su vez se articulan con otros elementos clave de política nacional e internacional como son el **desarrollo humano sostenible**, **la democratización de las sociedades** en la lógica de la multiplicación de las instancias de gobierno incluyendo niveles locales, la comunicación social, la promoción y la educación en salud y **las reformas sanitarias y/o sectoriales** que se pueden dar en el contexto de estas equidades.

- La articulación con la perspectiva de **Desarrollo Humano Sostenible** (DHS) resulta estratégica para el derecho a la salud y para la misma planificación ya que en esta propuesta aparece explícita la demanda con una mirada de largo plazo y la equidad y la solidaridad extendida hacia las futuras generaciones.
- La relación con los procesos de **Reformas Progresivas**, sean éstas reducidas al sector o integrales atendiendo a todos los sectores y agentes que operan sobre la salud de la población, pueden resultar estratégicas a punto de partida de la aplicación de sensibles mecanismos de evaluación ex-ante que permitan que los habituales enunciados en favor de la accesibilidad universal y la extensión de cobertura no se desdibujen en el conjunto de medidas que suele configurar la agenda de una reforma.
- Los procesos de **democratización y la multiplicación de las instancias locales de gobierno** son absolutamente interactivos con el derecho a la salud no solo porque los procesos de democratización generan en sí mismos condiciones favorables para la salud, sino también por que salud puede ser uno de los ejes mas movilizadores de un proceso de construcción de gobierno local.
- El creciente interés por el concepto de **«governance»** de difícil traducción al español se refiere a esta preocupación. En efecto para nuestra tradición el concepto mas cercano parecería el de gobernabilidad, sin embargo este término resulta complementario del de gobierno. Governance es un concepto que busca expresar hasta que punto se equilibra y se mantiene autoregulado, aun sin gobierno. Se utilizan con frecuencia ejemplos extremos en el ámbito local, en lugares a donde el gobierno parece no llegar y el ámbito de las relaciones internacionales, en donde parece haber una governance sin gobierno.

La utilización de enfoques estratégicos de planificación puede potenciar muchos de los componentes que requieren abordarse con una lógica de actores. Nos referimos entre otros ámbitos a:

- Las crecientes demandas por una adecuada **participación social,** considerando a la misma como la apertura de canales de expresión donde la población pueda participar activamente en la toma de decisiones. Veremos como, con frecuencia, la ausencia de técnicas y herramientas para el funcionamiento de instancias colectivas o colegiadas se utiliza como argumento para postergar las mejores intenciones en este campo.
- La compleja y laboriosa tarea de labrar acuerdos, de negociación, de mediación y de cabildeo (lobby) que se requieren para lograr niveles razonables de **articulación intra e intersectorial** que permitan movilizar diferentes recursos públicos y privados, nacionales e internacionales, estatales, sociales y comunitarios en función de la meta.
- La recuperación y la readecuación de los **sistemas de información y de control epidemiológico** con carácter de multiusuario que además de favorecer la toma de decisión y el establecimiento de prioridades a nivel local, favorecer los sistemas gerenciales y administrativos, apoyar la formulación y el monitoreo de políticas, facilite el control de la población sobre el sector otorgando transparencia a las actividades y resultados y garantizando el derecho a la información.

".. Lo que permite caracterizar a un proceso de** estratégico **es la utilización de representaciones sobre los campos de estudio e intervención que comprendan a éstos como socialmente producidos por la interacción de diferentes fuerzas y actores sociales, en campos de fuerza por donde circulan mecanismos de competencia, cooperación, coacción, influencia, conflicto, etc ... Esta perspectiva permite resignificar espacios conocidos como instancias donde se desarrolló o se desarrolla un juego entre diferentes actores sociales ..."

- La toma de decisiones en el **desarrollo científico tecnológico** del sector comprendiendo profundamente las lógicas nacionales e internacionales de mercado a fin de desarrollar mecanismos de regulación e incorporación o desarrollo crítico de tecnología. En este como en otros campos la función de regulación no debe ser considerada como resuelta por algún recurso legislativo sino que requiere ser construida y sostenida a través de estrategias concretas.
- La modernización de los **estilos de gestión y de la educación permanente** en los servicios que permita el protagonismo activo del personal de salud abriendo espacios de participación y facilitando una alta calificación, una fuerte motivación en el trabajo, una actitud facilitadora de los procesos de participación social y de defensa del derecho a la salud.
- La generación de nuevas arquitecturas organizacionales, heterogéneas y pluralistas que reemplacen gradualmente los imaginarios sistémicos jerárquico-burocráticos por **redes abiertas y flexibles** que vayan más allá de las redes de servicios y logren también articular voluntades en el sentido de la meta SPT en la lógica de los denominados nuevos movimientos sociales.

4. La especificidad de lo estratégico

El concepto de planeamiento estratégico se comienza a usar en EE. UU a comienzos de los 70 en el mundo de la administración de empresas como una reacción a los significativos cambios económicos y geopolíticas de estos años.

Las primeras versiones de esta propuesta inauguran un conjunto que hoy podríamos llamar escuelas de la administración estratégica -heterogéneo conjunto de propuestas gerenciales que se desarrollan en los últimos 25 años y que como definición buscan distanciarse de las llamadas escuelas tradicionales de administración-.

En estos primeros años el énfasis aparece centrado en el descubrimiento del afuera y del largo plazo como mecanismos de supervivencia organizacional en épocas de turbulencia, incertidumbre y mercados estancados.

A finales de los 70, en el ámbito del estado y en el contexto latinoamericano se empieza a conocer la producción de un pequeño grupo de planificadores que en el contexto de la crisis de la planificación comienzan una producción de tono autocrítico que se conoce con distintos nombres: planificación situacional, pensamiento estratégico, enfoque estratégico, planeamiento creativo, planeamiento sin normas, etc. y que podrían generalizarse, desde mi perspectiva, como escuelas de la planificación estratégica.

La sutil diferencia entre planeamiento y planificación ha servido para diferenciar la producción que proviene del mundo de los negocios desde EE. UU. y la que proviene de la administración pública y el estado.

Sin embargo el transcurrir del tiempo indica que puede haber una fértil circulación de nociones, instrumentos y modelos analíticos entre estos mundos.

Existe más de una perspectiva para calificar de estratégico un proceso de planificación, entre las cuales se mencionan las de considerar el largo plazo, tomar en cuenta la coyuntura, la formación de estrategias, el desarrollo de un pensamiento de afuera para adentro, etc. En lo que a nuestra posición se refiere, estas consideraciones son correctas pero insuficientes.

Lo que permite caracterizar a un proceso de planificación, así como a otros procesos tales como la gestión o la administración, de *estratégico* es la utilización de representaciones sobre los campos de estudio e intervención que comprendan a éstos como socialmente producidos por la interacción de diferentes fuerzas y actores sociales, en campos de fuerza por donde circulan mecanismos de competencia, cooperación, coacción, influencia, conflicto, etc.

Esta perspectiva permite resignificar espacios conocidos como instancias donde se desarrolló o se desarrolla un juego entre diferentes actores sociales. Esta mención a la palabra juegos no es azarosa ya que algunos autores consideran que la teoría de los juegos es el referente teórico de las estrategias.

En el sector los ámbitos más ilustrativos para incorporar una lógica de actores son las instancias colegiadas: Comités, consejos, comisiones, etc. que se configuran como espacios de articulación y disputa en el sector salud. Nos referimos a los consejos directivos de instituciones, los consejos locales de salud, los consejos técnico-asesores de los hospitales, los comités de integración docente asistencial, los consejos nacionales de recursos humanos, los comités de docencia e investigación, los comités de evaluación de tecnologías, etc.

Sin embargo, la perspectiva estratégica puede extender su análisis y realizar aportes en espacios más sobreestructurados y jerárquicos, en donde la división de tareas y las estructuras formales dan la impresión de un espacio exento de conflictos.

Arriesgamos aquí una definición:

La planificación estratégica es un ejercicio de reflexión- acción que uno o más actores sociales realizan, a partir de su experiencia, para diseñar intervenciones o mejorar sus prácticas, considerando la producción social como consecuencia de la interacción de fuerzas sociales que concurren en algún punto de aplicación.

Se caracteriza por facilitar la consideración de dimensiones subjetivas, incluir herramientas analíticas para la complejidad, ofrecer -a través de una mirada más panorámica en términos espaciales y temporales- una adecuada articulación con su medio y con los otros actores que concurren en un mismo espacio de transformación y por proveer de significado y sentido a las actividades que se realizan.

Interactuando fluidamente con estilos de administración afines constituye un sólido mecanismo de formación de estrategias y un integrado mecanismo de toma de decisiones.

Pensamiento Estratégico

Presentamos algunas consideraciones que permitan comprender a grandes rasgos las bases conceptuales en que se sustenta un enfoque estratégico de planificación (CUADRO X).

CONSIDERACIONES REFERENTES AL SUJETO Y LA SUBJETIVIDAD

En el enfoque estratégico, la planificación es un ejercicio que lleva implícita una relación entre diferentes sujetos que planifican (Ministerios Nacionales, regiones sanitarias, ONGs, Municipios, servicios de salud, instancias de la Seguridad Social, seguros, consejos distritales, asociaciones barriales o de usuarios, etc). El ignorar la existencia de estos actores conduce a iniciativas equivocadas, pues cosifica a los otros (los transforma en objetos) e impide comprender a los otros como productores de estrategias y el carácter naturalmente conflictivo que estas relaciones pueden tener.

CUADRO X: Bases Conceptuales en las que se sustenta el Enfoque Estratégico de la Planificacion

- Sujeto y la Subjetividad
- Relaciones de Saber y Poder
- Espacio- Territorio
- Tiempo

*Modificado de Rovere Mario R: "**Planificación estratégica en salud: Acompañando la democratización de un sector en crisis**". Documento técnico preparado por encargo de la Organización Mundial de la Salud en octubre de 1997.*

Esto nos permite imaginar, desde un enfoque estratégico, la extensión de las actividades de las unidades vinculadas a la planificación hacia tareas de capacitación, asesoramiento y cooperación con las instancias que toman decisiones y que tienen responsabilidad de gobierno -entendido en un sentido amplio: político y administrativo-. Las contrapartes posibles de esta cooperación se incrementan signifi-cativamente cuando las políticas de salud se articulan con procesos de descentralización, articulación en redes con otras organizaciones sociales, etc.

... la planificación estratégica es un ejercicio de reflexión- acción que uno o más actores sociales realizan, a partir de su experiencia, para diseñar intervenciones o mejorar sus prácticas, considerando la producción social como consecuencia de la interacción de fuerzas sociales que concurren en algún punto de aplicación ..."

"... el ignorar la existencia de otros actores conduce a iniciativas equivocadas, pues cosifica a los otros (los transforma en objetos) e impide comprender a los otros como productores de estrategias y el carácter naturalmente conflictivo que estas relaciones pueden tener ..."

CONSIDERACIONES REFERENTES A LAS RELACIONES DE SABER Y PODER

El pensamiento estratégico parte del reconocimiento que en una democracia las situaciones de poder fragmentado son la regla más que la excepción, y que con frecuencia los actores sociales intervienen en la realidad, a pesar de no controlar los recursos ni todas las variables que la situación requiere. Aún así pueden lograr sus objetivos y si no los logran pueden, al menos, comprender mejor por qué, ya que esto puede tener que ver con resistencias activas o incluso con la existencia de otros actores sociales que sí han alcanzado sus objetivos.

> ***"... la idea de producción social queda asociada a equilibrio o desequilibrio de fuerzas,... el poder solo puede ser considerado equivalente a fuerza cuando no hay acción.... Cuando hay acción, cuando hay juego emerge la estrategia que, en sentido estricto no es el poder sino la forma como se lo usa."***

> ***"... toda definición de espacios es autorreferencial y , en consecuencia, es natural que los otros tengan otra forma de definirlo..."***

Esta forma de analizar las situaciones, pone en evidencia dos cuestiones interrelacionadas:

- la necesidad de aplicar recursos de poder para cambiar realidades y
- la percepción de que los recursos de poder pueden ser escasos en la producción social.

Desde esta perspectiva, se facilita una articulación diferente de lo técnico con lo político, mejorando la conversación entre dos racionalidades y desdibujando los límites entre estas esferas. La frase «Politizar lo técnico, tecnificar lo político» sintetiza esta idea. Lo técnico se reconoce a sí mismo como una forma de poder, y a la vez, se reconoce la politicidad de muchos otros espacios -instituciones, programas, organizaciones de la sociedad civil, etc.- que suelen resistir tal caracterización.

> ***"... no es posible imaginar una intervención que ignore las fuerzas que han construido este presente, en el cual se encuentran a su vez, los gérmenes de un futuro posible ..."***

De esta forma, ponemos de manifiesto que saber y poder, a pesar de su autonomía relativa, se entraman y se refuerzan estrechamente; que hay saberes oficiales, que hay saberes en disputa, y que muchas discusiones pasan naturalmente de un espacio al otro.

Es interesante ver en este análisis cómo al principio la idea de producción social queda asociada a equilibrio o desequilibrio de fuerzas, sin embargo, una mirada más dinámica nos indica que el poder solo puede ser considerado equivalente a fuerza cuando no hay acción. Cuando hay acción, cuando hay juego emerge la estrategia que, en sentido estricto no es el poder sino la forma como se lo usa.

CONSIDERACIONES REFERENTES AL ESPACIO- TERRITORIO

El enfoque estratégico, en cambio, nos impulsa a definir cuál es el espacio considerado en disputa, reconoce que toda definición de espacios es autorreferencial y que, en consecuencia, es natural que los otros tengan otra forma de definirlo.

La noción de espacio excede la de espacio geográfico, ampliándose a la de espacios virtuales o simbólicos, un «lugar» en un organigrama, en un plan de estudios o en un proyecto se vive como espacio que se disputa.

Por otro lado, los problemas sociales pueden adquirir otra dimensión cuando uno se coloca desde otra perspectiva, la de los usuarios, la de la población . Allí la política sanitaria puede adquirir una dimensión diferente y nos permite explicar por qué un pensamiento de afuera para adentro nos orienta mucho más ajustadamente hacia las prioridades y los objetivos y nos permite respuestas más adecuadas.

CONSIDERACIONES REFERENTES AL TIEMPO

En un enfoque estratégico, la planificación es una reflexión para intervenir en una realidad que tiene su propia dinámica. En consecuencia, no es posible imaginar una intervención que ignore las fuerzas que han construido este presente, en el cual se encuentran a su vez, los gérmenes de un futuro posible.

Por eso, se plantea una imprescindible y sólida articulación entre historia y planificación. No estamos de acuerdo con quienes afirman que el conocimiento de la historia puede ser un freno a la creatividad y la innovación. Quienes conocen la historia pueden ser más creativos, pues esto les permite relativizar la «autoridad» que suele generar el análisis sincrónico de un presente que gusta exhibirse como inmutable.

El futuro resulta un recurso de cálculo inestimable, que confiere identidad a cualquier tipo de planificación, pero solo en la medida que recuperemos el ejercicio como mecanismo para la toma de decisiones en el presente. No se trata de adivinar el futuro sino de construirlo, lo que solo puede hacerse desde el presente. En otras palabras, si el futuro no es una entidad físicamente real, resulta en la práctica una representación, pero una representación fundamental, porque guía nuestra conducta, la hace inteligible, le confiere sentido.

En consecuencia, enfatizamos la importancia de la exploración de los futuros posibles como una representación direccionadora. De este modo, se reducen las proyecciones bajo cálculos especulativos y se refuerzan aquellas representaciones de futuro creíbles, que proveen sentido a las acciones del día a día.

Planteamos como ruptura la reducción del énfasis en producir libros-plan y, en su reemplazo, pensar la planificación estratégica como el desencadenamiento de procesos de cambio, proveyendo elementos para mantener la direccionalidad, revisando y adecuando los cálculos de planificación a tiempo real, a medida que la realidad se va modificando. Por eso imaginamos el montaje de sistemas de planificación cuya producción se caracterice por instrumentos dinámicos y acumulativos como documentos ligeros, fichas técnicas, matrices, publicaciones ágiles y comunicacionales, ficheros y archivos, material docente, etc. que además facilitan la expansión hacia funciones de cooperación, comunicación y docencia.

REARTICULACIONES A PARTIR DE LAS BASES CONCEPTUALES EXPUESTAS

Estas consideraciones permiten establecer un conjunto de rearticulaciones que de alguna forma habían quedado fragmentadas por la planificación tradicional:

- **Primera rearticulación: *Planificación como cálculo que precede y preside la acción.*** Se enfatiza la articulación de presente y futuro. Esto facilita una rearticulación entre planificación, gestión y evaluación basada en la especificidad de los aportes de cada herramienta y no en su ubicación dentro de una secuencia.
- **Segunda rearticulación: *Planificación como articulación entre conocimiento y acción.*** El enfoque exige una relación transductiva: inductiva y deductiva a la vez, entre la planificación y la realidad, que estructure arcos de doble vía entre teoría y práctica, entre conocimiento y acción. Por ello opera, como veremos, tanto a partir de las políticas como desde el análisis de los problemas de la realidad estableciendo una rica articulación entre ellos.
- **Tercera rearticulación: *Planifica quien gobierna.*** Una nueva perspectiva enfatiza la imposibilidad de separar la toma de decisiones de los procesos que supuestamente deben alimentarla. Es evidente que se puede planificar por encargo en la medida que uno sepa lo que se quiere. Carece de sentido continuar con un ejercicio de este tipo por rutina, cuando uno sabe que ese «encargo» no fue renovado.

> ***"... quienes conocen la historia pueden ser más creativos, pues esto les permite relativizar la «autoridad» que suele generar el análisis sincrónico de un presente que gusta exhibirse como inmutable ..."***

Aclaramos que, el uso de la palabra gobierno en un sentido amplio abarca tanto la función política como la conducción de instituciones (tareas de naturaleza similar pero de diferente complejidad), y se podría extender al «gobierno» de organizaciones o redes más o menos formalizadas y al uso que cada individuo o sujeto hace de sus propios grados de libertad. La frase también se podría expresar de la siguiente manera: **planifica quien decide.**

El desarrollo de metodologías de planificación estratégica se sustenta en estas consideraciones pero al mismo tiempo las refuerza ya que es posible verificar en un desarrollo temporal una clara circulación de nociones entre teorías, metodologías y prácticas.

Es posible verificar en la bibliografía de planificación el énfasis puesto en diferentes enfoques que sustentan el proceso de formación de estrategias. Los ejemplos del diseño de futuros en una perspectiva que enfatiza el arte y es analógica a la que se plantea en arqui-

> ***"... no se trata de adivinar el futuro sino de construirlo, lo que solo puede hacerse desde el presente ..."***

"... la posibilidad de explorar formas alternativas o la construcción de viabilidad o el análisis de actores sociales no excluye -antes bien exige- una evaluación ética de fines y de medios, algunos de los cuales estarán expresamente vedados por esta misma razón ... la posibilidad de un uso no ético de la planificación estratégica califica al usuario y no al método ..."

tectura o en la lógica del «design». Las propuestas vinculadas a la lógica formal que producen la sensación que las estrategias se desprenden de la aplicación de un algoritmo, que usualmente se sueltan de la estructura del «método científico» tal como se lo aplica en las ciencias naturales. Por su parte hemos utilizado con frecuencia la perspectiva analítica o posicional, incluyendo una lógica de actores sociales.

Otro tanto ocurre con las perspectiva que hemos combinado para construir propuestas tomando en cuenta factores tan complementarios como la consideración de las dimensiones políticas, la dinámica de aprendizaje, los procesos culturales o la inserción ambiental, aunque no reduciríamos esta perspectiva a una capacidad reaccional [25]. El manejo de coyunturas o el manejo de contingencias que articula con la preocupación por las discontinuidades temporales o el cambio de ritmos y la importancia estratégica de la identificación de una visión de conjunto.

A pesar de las tensiones entre las perspectivas mas racionalistas y las mas artísticas emerge la tentación de generar nuevas síntesis para enfrentar los complejos desafíos que el sector salud enfrenta.

Estrategia y ética

Por alguna razón -tal vez por remitir a imaginarios bélicos-, la palabra estrategia moviliza en algunas personas un imaginario del «todo vale», una validación de las acciones por los resultados, una especie de liberación de reservas éticas. Tal vez la misma definición de estrategia como «aproximación indirecta» o la posibilidad de uso de medios no convencionales inducen esta idea.

Sin embargo, es necesario ser enfáticos en señalar que la posibilidad de explorar formas alternativas o la construcción de viabilidad o el análisis de actores sociales no excluye -antes bien exige- una evaluación ética de fines y de medios, algunos de los cuales estarán expresamente vedados por esta misma razón.

La idea maquiavélica que el fin justifica los medios debe ser rechazada y ni ésta ni ninguna otra metodología o forma de pensamiento constituyen una excepción. La posibilidad de un uso no ético de la planificación estratégica califica al usuario y no al método.

En un magnífico texto Matus señala que la razón técnica logro invertir la frase de Maquiavello generando una adhesión acrítica a las técnicas hasta lograr que los medios justifiquen los fines, lo que igualmente no resiste una evaluación ética.

Desestructurando ambas racionalidades en un contexto ético podemos decir que ni los resultados redimen la utilización de medios ilícitos, ni los medios utilizados se legitiman por su eficacia.

En sentido inverso si consideramos la expansión de problemas éticos que caracterizan al sector en este fin de milenio podemos ver los aportes que una perspectiva estratégica podría hacer a la construcción de una razonable capacidad regulatoria.

Debates en el campo

Es necesario explicitar que la plasticidad requerida por lo estratégico ha dividido a los autores del campo, entre:

- quienes no creen que la planificación pudiera resignificarse hasta alcanzar las flexibilidades que este pensamiento exige y como consecuencia de ello depositan sus expectativas en dispositivos más ágiles y menos abarcativos (vg la programación), y
- quienes piensan que es posible una planificación diferente que no solo puede hacerse cargo de estas exigencias sino recuperar una parte de sus mejores experiencias.

Esta división resulta en parte funcional, en tanto el debate mantiene abierto y refuerza el campo reclamando una mayor atención sobre los diversos dispositivos de toma de decisiones (se llamen o no planificación) privilegiando aquellos que realizan una lectura de la realidad como «producida» por el interjuego de diferentes actores y factores sociales, que estimulan la reflexión sobre las repercusiones futuras de nuestro quehacer y la puesta en contexto de nuestras intervenciones.

Este trabajo posiciona en el grupo de quienes pensamos que no solo es posible sino que es necesaria una planificación estratégica, pero incluimos claramente como autores del campo a quienes han hecho y hacen aportes significativos distanciados del concepto de planificación.

5. Discutiendo sobre metodologías de planificación

La presentación que hemos realizado hasta aquí nos induce a entrar brevemente en el complejo ámbito de las metodologías, o en otras palabras ¿cómo transformar estas ideas y concepciones en prácticas concretas.?

Desde el inicio nos enfrentamos con un duro debate sobre si la incorporación de lo estratégico debería sobrevolar un espacio flexible y por su naturaleza ajeno al método y sobre todo a métodos tan estructurados como los que por entonces ofrecía la planificación o había que entrar en la difícil tarea de construir (o mejor dicho de deconstruir) metodología. Optamos por la segunda alternativa en la convicción que dejar sin discusión el espacio metodológico nos podría llevar a un resultado paradojal de incongruencia entre el pensamiento y la práctica que a la hora de requerir instrumentos terminaría apoyándose en los únicos disponibles.

Algunos aportes resultaron muy provechosos y nos acompañan hasta el presente:

- La idea de organizar las metodologías en forma de **momentos** como una forma de desestructurar las secuencias y los pasos algorítmicos - *La creatividad resiste a ser procesada por un algoritmo*-,
- El debate abierto contra los "diagnósticos" que permitió conectar con el universo de la subjetividad,
- La idea de transparencia /opacidad en relación con lo manifiesto y lo latente,
- La idea de planos y niveles de determinación,
- El análisis de la circulación entre determinación, grados de libertad y condicionamiento,
- La propuesta de construcción de viabilidad.

Durante los primeros años en que la planificación anterior mantenía su fuerte presencia muchos planificadores imaginaban que la propuesta era la misma y que solo había que agregarle un componente de producción de estrategias. Reforzó esta idea la poco feliz denominación que Matus dió a los cuatro momentos en que organizó su propuesta de planificación (explicativo, normativo, estratégico y táctico operacional). Al denominar a uno de los momentos como normativo alimentó la idea que toda la historia de la planificación era reabsorbida por la nueva propuesta y al denominar como estratégico a otro de los momentos dejó abierta la puerta para pensar que lo estratégico podría ser confinado en un momento y no en la totalidad del proceso de planificación.

> ***"... el debate mantiene abierto y refuerza el campo reclamando una mayor atención sobre los diversos dispositivos de toma de decisiones que realizan una lectura de la realidad como «producida» por el interjuego de diferentes actores y factores sociales, que estimulan la reflexión sobre las repercusiones futuras de nuestro quehacer y la puesta en contexto de nuestras intervenciones ..."***

Tal vez por esto y por otras necesidades -como la de distinguir y combinar las miradas más globales sobre el campo de análisis e intervención con una mirada más detallada sobre emergentes o recortes críticos de esta realidad en estudio- la estructura metodológica se nos organizó en seis momentos, que resistieron las demandas de las propuestas docentes, de los ejercicios asistidos, así como la natural mayor exigencia que requerían los ejercicios de largo aliento. (CUADRO XI)

Al principio la propuesta fue testeada en espacios artificiales como posgrados en salud pública o de política social donde fue necesario crear un guión y diferentes roles ficticios -aunque análogos a las prácticas para la que se suponía se estaban formando- para poder completar el ejerci-

CUADRO XI: Organización Metodologica en planificación estratégica

	Momentos de análisis y sintesisde la realidad que queremos modificar	Momentos de proyeccion de deseos y valores	Momentos de descubrir y/o abrir caminos	**Modificado de:** *Rovere Mario Planificación estratégica en salud: Acompañando la democratización de un sector en crisis. Doc.técn.1997 Organización Mundial de la Salud.*
	¿Qué queremos lograr	*¿Qué está pasando*	*¿Cómo vamos* a lograrlo	
Visión panorámica del campo de intervención como un todo	ANALISIS DE SITUACION	IDENTIFICACION DE LA VISION	CONSTRUCCION DE VIABILIDAD	
Visión específica, una mirada intensificada sobre aspectos emergentes	INVESTIGACION DE PROBLEMAS	PROGRAMAS Y PROYECTOS	PROGRAMA TACTICO-OPERATIVO	

"...la idea de poder «objetualizar» a los usuarios y a la fuerza laboral en salud está tan íntimamente ligada a la construcción del pensamiento sanitario que era natural que la propuesta se mantuviera en los márgenes, en donde en cierta manera pudiera ser objeto de experimentación abriendo espacios menos normatizados, menos productivistas, más plásticos, más creativos y en donde las personas pudieran hablar sobre sus diferencias, valorar la heterogeneidad, tratar puntos conflictivos, acordar sobre objetivos mínimos, descubrir estrategias ..."

cio, pero pronto el cambio de interlocutores nos permitió combinar las simulaciones con el trabajo, con actores reales en situaciones reales.

Por esa época los debates internos en planificación y en recursos humanos empezaron a coincidir en una preocupación fundamental sobre aquellos dispositivos analíticos que durante tanto tiempo habían reducido desde el punto de vista conceptual a las personas -en este caso al personal de salud y a la población- en objetos administrables y planificables.

Esta concepción tan difundida en el mundo de la salud pública de la época impedía que ciertos enunciados se pudieran operacionalizar. Nos referimos a conceptos como participación social, cogestión, gestión participativa, aprendizaje centrado en el estudiante, etc.

No se trataba de un juego de palabras sino de una ruptura tan profunda que no conseguíamos percibir del todo las consecuencias y las implicancias de ese debate que nos conectaba nada menos que con uno de los ejes del debate entre modernidad y posmodernidad.

Pero las consecuencias no eran conceptuales sino políticas, la idea de poder «objetualizar» a los usuarios y a la fuerza laboral en salud está tan íntimamente ligada a la construcción del pensamiento sanitario que era natural que la propuesta se mantuviera en las orillas, en los márgenes, en la periferia en donde en cierta manera pudiera ser objeto de experimentación abriendo espacios menos normatizados, menos productivistas, más plásticos, más creativos y en donde las personas pudieran hablar sobre sus diferencias, valorar la heterogeneidad, tratar puntos conflictivos, acordar sobre objetivos mínimos, descubrir estrategias, etc.

¿QUÉ NUEVOS OBJETOS HEMOS ESTADO RESIGNIFICANDO ÚLTIMAMENTE DESDE ESTA PERSPECTIVA?

En primer lugar el debate contemporáneo sobre calidad en los servicios de salud (y en la formación de profesionales de salud).

Parece extraño que una herramienta asociada a normas y estándares estrictos pueda conversar con lo estratégico, sin embargo hay enfoques de calidad centrada en el usuario que nos han permitido avanzar complementando estos esfuerzos en una lógica de sujetos, trabajando las representaciones en salud de los pacientes, los universos que se abren en la construcción intersubjetiva de la calidad, el análisis de los contratos implícitos en cada prestación bajo la perspectiva de la capacidad autonomizante que produce (empoderamiento), etc.

Un segundo objeto de interés ha sido el de la gestión de los servicios.

Los aportes se multiplican aquí al conversar fluidamente con algunas de las escuelas que han adquirido mayor visibilidad en los últimos tiempos entre las cuales mencionamos brevemente a las propuestas de equipos y grupos autodirigidos, las escuelas orientadas a la gestión cotidiana del poder como categoría vincular (empoderamiento), los desarrollos de supervisión capacitante (coaching), las organizaciones abiertas al aprendizaje (V disciplina), los nuevos enfoques de liderazgo democrático, etc.

Adicionalmente hemos comenzado en este y en otros campos -como el de los programas sociales y la educación médica- la articulación entre planificación estratégica y la gestión de redes.

El concepto de redes nos ofrece una plástica sumamente interesante sobre todo si combinamos los aportes que se están produciendo desde el campo de la cibernética, la administración y la psicología social y organizacional.

ORGANIZACIÓN Y METODOLOGÍA: LAS REDES DE PLANIFICACION

Un obstáculo concreto para pensar la planificación con una perspectiva estratégica en las organizaciones es la configuración que la misma debería adquirir.

Se menciona en general que la planificación debería seguir a la arquitectura de toma de decisiones como el diseño de la red eléctrica acompaña la arquitectura de un edificio. Sin embargo es evidente que aunque un proceso de planificación estratégica se puede adaptar a cualquier tipo de organización convive mejor con organizaciones

emprendedoras, que piensan de afuera para adentro, centradas en resultados, participativas, con reducidos niveles jerárquicos, abiertas al aprendizaje y a la innovación, con experiencias de algunos grupos o equipos autodirigidos, con estructuras que semejan más redes que pirámides, con liderazgos democráticos, etc.

- La idea de redes de planificación se refiere aquí a la existencia de sujetos o equipos que planifican y que por la dinámica de aprendizaje y crecimiento que la misma planificación genera se pueden articular mejor y con mayor facilidad en redes, pero al mismo tiempo estas redes que se pueden armar de una u otra forma según las necesidades pueden ser en si mismas sujetos de planificación.
- Por ello entendemos a las redes de planificación como un conjunto de nodos o instancias con autonomía relativa que planifican. La idea de redes es un organizante alternativo que intenta contraponerse al de formas jerárquicas, burocráticas o piramidales de organización.
- Es interesante que el planteo de redes pueda servir al mismo tiempo como un referente intrainstitucional y como un imaginario muy fuerte en la reconstrucción de la solidaridad en nuestras comunidades.

Estos modelos organizacionales contribuirían a superar un histórico dilema entre participación y eficacia -que acciona un péndulo de descentralización y participación hasta que la eficacia desciende a niveles críticos, la impresión de crisis, fragmentación y desgobierno legitima altas concentraciones de poder hasta que la eficacia alcanzada no basta para legitimar y la superación de la percepción de crisis y la sensación de opresión y autoritarismo vuelve a accionar el péndulo-, e instala en consecuencia un debate fuerte y de alto interés político e institucional.

Este debate se vincula con el tema de la gobernabilidad, la participación social y los procesos de democratización (algunos debates sobre governance desde la perspectiva de la población resultan similares en su concepción).

La idea de redes tiene fuerza en sí misma en este debate pero redes que planifican significa mejorar las condiciones para articularse y permite conceptualizar a las redes como entidades dinámicas, en movimiento; redes que se desplazan en el tiempo.

Así cuando hablamos de metodologías lo podemos hacer imaginando las herramientas que cada nodo genera pero admitiendo que cada producción ingresará en los otros nodos como información influyente y al mismo tiempo favoreciendo la generación de instancias internodos.

“... aunque un proceso de planificación estratégica se puede adaptar a cualquier tipo de organización convive mejor con organizaciones emprendedoras, que piensan de afuera para adentro, centradas en resultados, participativas, con reducidos niveles jerárquicos, abiertas al aprendizaje y a la innovación, con experiencias de algunos grupos o equipos autodirigidos, con estructuras que semejan más redes que pirámides, con liderazgos democráticos ...”

Aunque no pensamos en redes exentas de niveles jerárquicos estamos hablando de menos niveles y redes poliárquicas con múltiples unidades semiautónomas.

En efecto luego de una década de propiciar mecanismos de descentralización el fantasma de la fragmentación es fuerte y se puede pensar que la descentralización no es la estación terminal de una reforma del sector salud sino que el uso de la autonomía obtenida se pone al servicio de la adscripción voluntaria a múltiples redes. Hasta para proteger a la descentralización hay que pensar en redes.

Por ello pensamos que redes puede ser el nuevo sujeto para una construcción del derecho a la salud con actores sociales y políticos concretos; en donde los gobiernos nacionales regionales y locales, las organizaciones comunales y vecinales, los parlamentos, los trabajadores de salud, las ONGs, los otros sectores articulándose entre sí en redes flexibles que construyen los consensos imprescindibles para reconstruir los mecanismos de solidaridad, democratización y desarrollo sostenible estructuren una nueva agenda que la haga posible.

“... pensamos que redes puede ser el nuevo sujeto para una construcción del derecho a la salud con actores sociales y políticos concretos; en donde los gobiernos nacionales regionales y locales, las organizaciones comunales y vecinales, los parlamentos, los trabajadores de salud, las ONGs, los otros sectores articu-lándose entre sí en redes flexibles que construyen los consensos imprescindibles para reconstruir los mecanismos de solidaridad, democratización y desarrollo sostenible estructuren una nueva agenda que la haga posible ...”

6. Un cierre provisorio sin resistir la tentación de hacer alguna propuesta

Hoy la planificación tradicional carece de defensores pero no ha sido masivamente reemplazada en las organizaciones de salud por una planificación alternativa. La situación prevalente es la no planificación aún cuando como hemos visto existen múltiples mecanismos de planificación encubiertos bajo otros nombres y otros mecanismos.

El sector salud se enfrenta a una de sus transformaciones más riesgosas: la de reformarse a si mismo saliendo de una posición defensiva y la de generar condiciones para un efectivo ejercicio del derecho a la salud de toda la población. Esto ocurre en el contexto de políticas y propuestas internacionales que tienden al debilitamiento del rol del Estado-nación y al desmontaje conceptual e ideológico del modelo de Estado de Bienestar.

Sin embargo, esta transición hegemonizada por una perspectiva neoliberal está perdiendo energía y generando las bases para la construcción de un estado social que sobre un nuevo equilibrio entre sociedad civil y estado retome los esfuerzos por la equidad y la integración de nuestras fragmentadas sociedades.

La experiencia indica que cuando desde distintas instancias un conjunto de actores deciden asumir un rol protagónico y desencadenar procesos convocantes con una direccionalidad bien definida, más aún si se trata de mecanismos contraculturales, requieren del aporte de una perspectiva estratégica que contribuya a analizar los diferentes frentes y opere simultáneamente como un factor de cohesión interna.

Las grandes organizaciones que han enfrentado ambientes turbulentos, fragmentados, complejos, de alta incertidumbre y la necesidades de fuertes transformaciones internas con diferentes matices, han utilizado en sus distintas variantes mecanismos de planificación estratégica.

Mantengo la firme impresión que estos enfoques de planificación y gestión pueden resultar utiles en las mas diversas organizaciones de salud, que los instrumentos deben ser abiertos y flexibles para que sometidos a la validación práctica experimenten su propia reformulación y que su instalación, difusión, aplicación y revisión dependan fundamentalmente de la formación continua de personas capaces de dinamizar estos procesos.

De ser así procede plantearnos ¿Cómo establecer programas de trabajo en este campo?

La respuesta no es sencilla pero puede ayudar la comprensión que la dificultad deviene de la misma naturaleza de la propuesta, que supone un equilibrio entre técnica y arte, que resulta difícil de hacer circular por los canales y mecanismos habituales de la cooperación.

Si nuestra línea de razonamiento es correcta

1. Habría que pensar más en formación de un número significativo de personas y de equipos que en transferir técnicas.
2. Para pensar en mecanismos que se sostengan en el tiempo parece necesario pensar en articular estas experiencias en forma de redes, vincular las diferentes instancias de trabajo, establecer mecanismos de consulta y apoyo, sistematizar y publicar experiencias, abrir espacios de encuentro.
3. La circulación de materiales parece más pertinente cómo apoyo a procesos formativos que como línea de cooperación independiente.
4. Es posible que se necesite la formación de equipos interinstitucionales de docentes e investigadores que, aún a distancia y sin perder su vinculación con sus instituciones y sus fuentes de actualización puedan constituirse en un «tanque de pensamiento» para alimentar estos procesos.

Respecto a las formas de construcción de ciudadanía llaman la atención sobre dos requisitos que deben converger: una estructura de derechos por un lado y sujetos concretos que con su accionar los puedan garantizar por el otro. Es en esta segunda dimensión donde la planificación estratégica se puede insertar, reforzando actores existentes o contribuyendo a la constitución de nuevos actores.

Esta reflexión resulta muy interesante cuando hablamos del derecho a la salud ya que aquí podemos percibir aún en las sociedades mas avanzadas la dificultad de constituir actores sociales concretos que le den sustento a una legislación que con frecuencia queda como letra muerta o bases declamativas.

La democratización del sector supone una tarea política y cultural de largo aliento y, aún cuando reconozcamos que es un sector que ha resistido las reformas regresivas que se han intentado en los últimos años, los trabajadores de salud no hemos encontrado la forma de protagonizar y conducir activamente los procesos de cambio y sobre todo debemos superar enormes dificultades y reticencias para abrir espacios de participación y encontrar formas concretas de incluir a la población como un sujeto activo del campo.

«... la tarea que se revela como la mas significativa puede verse reforzada por los diferentes dispositivos teóricos y metodológicos que la reflexión y la aplicación del pensamiento estratégico van generando, contribuyendo al efectivo ejercicio del derecho a la salud y a la democratización del sector, objetivos que la misma planificación estratégica en salud -al menos desde su vertiente latinoamericana- planteó desde su inicio ...»